

“大儿童福利观” 视域下儿童福利制度优化研究

尹吉东

〔摘 要〕 儿童福利是社会文明进步的重要标志，健全的儿童福利制度是现代化国家的标配。党的“十八大”以来，我国儿童福利事业持续发展，普惠性发展取向日益明显，但总体而言仍滞后于儿童发展需要，城乡、区域、群体间发展失衡问题比较突出。为此，亟需树立“大儿童福利观”，并将其落实到顶层设计、政策协同、资源统筹与综合效能提升上来，坚持补低扶弱、强化服务、动员社会资源以及协同高效等基本原则，统筹兼顾促进义务教育、儿童津贴、托育服务、儿童健康与医疗保障、困境儿童福利等主要制度优化发展，从而构建与中国式现代化相适应的普惠型儿童福利体系。

〔关键词〕 大儿童福利观；中国式现代化；制度优化

儿童是国家的未来、民族的希望。“让孩子们健康成长关系祖国和民族未来，也是每个家庭最大的愿望和期盼”。^① 儿童福利作为现代社会保障体系的重要组成部分，不仅关系到亿万儿童的健康成长，更是推进共同富裕、促进人口高质量发展的重要基础。近年来，我国儿童福利发展不断加快，从事实无人抚养儿童被正式纳入国家保障体系，到育儿补贴制度在全国范围内落地实施；从《学前教育法》正式施行，到托育服务法草案首次提请全国人大常委会审议；从建设儿童友好城市到在全社会开展儿童友好建设，一系列政策举措标志着我国儿童福利正在经历深刻转型。然而，发展的成就并不意味着问题的消解。随着人口结构发生深刻变化，少子老龄化、人口流动常态化等社会特征进一步凸显，家庭育儿压力不断加剧，儿童发展需求更加多元，福利服务供需矛盾升级等，都对儿童福利发展提出了全新挑战。与此同时，传统观念的惯性延续、部门利益的路径依赖等因素，仍然影响着政策制定、公共资源配置等，使得儿童福利发展常陷入“理论上认同、行动上迟疑”的困境。为此，亟需树立“大儿童福利观”，跳出

〔作者简介〕 尹吉东，山东师范大学公共管理学院讲师。主要研究方向：儿童福利。

〔基金项目〕 国家社会科学基金社科学术社团学术研究项目“人口高质量发展背景下儿童福利转型研究”（25SGC099）。

① 中共中央文献研究室：《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》，中央文献出版社，2017年，第105页。

传统补缺型儿童福利思维定式，这是儿童福利事业加快发展的需要，也是促进人口高质量发展的必然要求。

一、文献综述

儿童福利的发展水平是衡量一个国家或地区社会发展水平与文明进步程度的重要标尺。^①近半个世纪以来，随着人口结构深刻变迁、家庭功能持续弱化以及儿童权利理念的发展，儿童福利议题从社会保障体系中的边缘角落逐渐走向政策前台，也日益成为学界研究的重要议题。

“大儿童福利观”的提出，是基于儿童福利发展理念不断进步的结果，也是儿童福利事业发展的必然。在理念上，联合国 1989 年通过的《儿童权利公约》确立了儿童权利本位理念，将无歧视、儿童最大利益、生存与发展权、尊重儿童意见确立为基本原则，标志着国际社会对儿童的认识实现了从“客体保护”向“权利主体”的转变。Skevik 通过对比全球福利国家儿童政策演进历程，提出现代儿童福利的核心价值范式转型，即从“家庭附属福利”转向“儿童主体福利”，儿童不再是家庭的私人附属品，而是独立的权利主体。^②Waldock 系统检视了西方儿童福利范式的权利基础，批评既有研究常将儿童裹挟于家庭或文化集体之中，弱化了儿童作为独立权利主体的地位，主张社会民主主义国家的家庭政策更具儿童权利取向。^③佟新对我国儿童福利制度进行了批判，指出儿童在福利制度中长期是“无声群体”，是对儿童作为权利主体的漠视。^④Font 和 Fluke 则指出，儿童本位既要以儿童利益最大化为指针，也要警惕权力借“儿童之名”对家庭的隐性控制。^⑤郑功成在系统总结我国儿童福利事业发展经验的基础上，明确提出了“大儿童福利观”。^⑥

不仅如此，在实践层面，现行儿童福利事业覆盖面狭窄、制度碎片化的现实及其带来的不良效应，迫切要求树立“大儿童福利观”。从历史成因角度分析，补缺型制度形成于特定历史条件，虽有历史合理性，但已严重滞后于经济社会发展，立法层次低、部门权责不清、协调机制缺失等问题长期困扰制度运行。^⑦当前，人口负增长深刻重塑了儿童福利的需求结构，儿童

① 郑功成：《中国儿童福利事业发展初论》，《中国民政》2019 年第 11 期。

② Anne Skevik Grødem, "Children of the Welfare State: Individuals with Entitlements, or Hidden in the Family?" *Journal of Social Policy*, 2003(3).

③ Thomas Waldock, "Theorising Children's Rights and Child Welfare Paradigms," *The International Journal of Children's Rights*, 2016, 24(2).

④ 佟新：《中国的儿童福利理念与制度需要反思》，《社会政策研究》2017 年第 1 期。

⑤ Sarah A. Font, John D. Fluke, "Understanding and Promoting Child Wellbeing after Child Welfare System Involvement: Progress Made and Challenges Ahead," *International Journal on Child Maltreatment: Research, Policy and Practice*, 2024, (7).

⑥ 《“促进儿童福利高质量发展座谈会”在京召开》，中国社会保障学会网站：<https://www.caoss.org.cn/news/html?id=17064>，2026 年 6 月 11 日。

⑦ 万国威：《迈向“儿童投资型国家”：我国低生育率的福利逻辑及儿童福利制度的转型升级》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2023 年第 3 期。

福利制度不能简单按老对象补漏，而必须整体重构，^①才能有效满足儿童的服务需求。然而，我国儿童福利服务发展还比较滞后，不仅在于未建立良性政社合作机制，^②而且还存在服务供给网络凝聚力低、稳健性低、决策成本高等问题。^③儿童福利服务发展滞后，还体现在农村家庭的差异化与发展型福利需求也无法得到有效回应。^④此外，数字时代儿童福利也面临新的挑战，2021年联合国儿基会发布的《儿童数据治理宣言》表明：数字时代儿童因认知与身份发展的脆弱性，面临监控文化、算法偏见、微定向操纵等多重数据风险。^⑤

关于儿童福利制度的优化与发展，“普惠性”是几乎所有文献共同指向的方向，普惠型制度更有利于实现儿童福利的均等化。^⑥在少子老龄化加速发展与共同富裕全面推进的新时代，应树立“儿童为国家发展目标而非经济工具”的科学儿童观，^⑦以及“政府主导、多方联动、广泛覆盖、全面发展”的儿童福利新理念，^⑧促进儿童福利从社会政策的边缘转变为社会政策的中心，^⑨推动从“保护儿童权利”到“儿童行使权利”的范式跨越，真正实现赋权儿童，^⑩从而切实扭转儿童发展滞后的现实局面。

在具体路径上，不少研究强调家庭的作用，认为儿童福利是一个系统工程，推进其优化发展需要的不仅是政府的努力，还必须使家庭和社区充分参与进来，^⑪未来儿童福利制度的发展应更加注重预防和家庭支持，^⑫将家庭优先理念融入到制度与实践层面。^⑬在服务内容上，提供普惠性儿童津贴不仅有助于减轻父母的经济负担，有效缩小儿童福利覆盖面的差距，而且也会对国家产生积极的公共投资回报，^⑭应尽快建立面向0—6周岁儿童的普惠型儿童津贴制度，津贴给付水平可参考当地低保水平，但给付水平应当统一。^⑮要强化父亲在育儿中的参与，进一

① 姚建平：《人口负增长背景下中国儿童福利模式发展研究》，《社会保障评论》2026年第2期。

② 谢琼：《中国儿童福利服务的政社合作：实践、反思与重构》，《社会保障评论》2020年第2期。

③ 窦媛：《联结、互嵌与规制：我国儿童福利服务供给网络分析——基于7县市的质性研究》，《社会保障评论》2022年第6期。

④ 宋月萍：《迈向内生驱动的未来：乡村振兴中的儿童福利体系转向》，《社会保障评论》2023年第4期。

⑤ United Nations Children's Fund, *The Case for Better Governance of Children's Data: A Manifesto*, 2021.

⑥ Paul Bywaters, et al., "Child Welfare Inequalities: New Evidence, Further Questions," *Child & Family Social Work*, 2016, 21(3).

⑦ 陆士桢：《建构中国特色的儿童福利体系》，《社会保障评论》2017年第3期。

⑧ 郑功成：《中国式现代化与社会保障新制度文明》，《社会保障评论》2023年第1期。

⑨ 刘云香、朱亚鹏：《向儿童投资：福利国家社会政策的新转向》，《中国行政管理》2017年第6期。

⑩ 杨文、杨心怡：《儿童赋权：理论阐释、现实挑战及实践路径》，《民族教育研究》2025年第6期。

⑪ Dana Weiner, et al., *System Transformation to Support Child & Family Well-Being: The Central Role of Economic & Concrete Supports*, Chapin Hall at the University of Chicago, 2021.

⑫ Neil Gilbert, et al., *Child Protection Systems: International Trends and Orientations*, Oxford University Press, 2011, 243-257.

⑬ Meri Kulmala, et al., "The Fragmented Deinstitutionalisation of Russian Child Welfare," *Europe-Asia Studies*, 2023, 75(2).

⑭ Timothy A. Wunder, "Fighting Childhood Poverty: How A Universal Child Allowance Would Impact the U.S. Population," *Journal of Economic Issues*, 2019, (2); International Labour Organization, *Learning for Well-Being Institute. The Promise of Universal Child Benefits: the Foundational Policy for Economic and Social Development*, Geneva, 2024.

⑮ 鲁全：《中国的家庭结构变迁与家庭生育支持政策研究》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2021年第5期。

步降低母亲的机会成本。^①要支持社会力量参与儿童福利服务发展,高资源地区适配“自主共治”参与模式、中等资源地区适配“行政牵引”模式、低资源地区适配“社群自驱”模式,^②还应建立统一的基本儿童服务清单、发展母亲福利等。^③考虑到儿童福利涉及多个管理部门,设立一个国家级的主管部门势在必行。^④此外,法治化是儿童福利制度现代化的重要标志,要加快儿童福利立法,采取综合立法模式,制定一部统一的《儿童福利法》作为统领全国儿童福利领域事务的法律。^⑤最后,还要优化社会福利投资的结构,扩大儿童与家庭福利投资,这也是各国维持新生人口稳定的关键。^⑥

综上所述,既有研究围绕儿童福利的理念演进、现实困境与优化路径进行了有益的探索,为本文奠定了重要基础。同时,现有成果也存在明显不足,仍有值得拓展的空间:研究视角较为碎片化,多聚焦于津贴、托育、救助等某一领域,缺乏从系统论角度对儿童福利整体性的把握;对儿童福利发展与中国式现代化内在逻辑关系的论证尚不充分;数字化转型、儿童数据权益等新兴议题的研究刚刚起步,亟待建立本土化框架。有鉴于此,本文构建“大儿童福利观”的理论框架,首先阐述“大儿童福利观”确立的理论依据,明确其核心要义与关键要素;其次以“大儿童福利观”为参照,检视我国儿童福利制度的运行现状并分析其成因;最后,基于“大儿童福利观”的内在要求,提出优化我国儿童福利制度的基本原则,以及优化义务教育、儿童津贴、托育服务、儿童健康与医疗保障和困境儿童福利等主要制度安排,力图提升儿童福利整体性、系统性研究的学理层次。

二、“大儿童福利观”确立的理论依据与核心要义

“大儿童福利观”是郑功成教授于2026年首先提出的,^⑦它是我国经济社会发展到特定阶段、社会福利制度从“补缺型”向“普惠型”转变的必然产物。“大儿童福利观”区别于传统局限于孤儿、困境儿童的狭义福利视野,将儿童福利从“困境儿童福利”“慈善救助”“消费支出”等定位重新定义为“国家战略投资”与“社会公平起点”,是建设儿童友好型社会、确保儿童在共同富裕道路上“不掉队”的价值基础。同时,它也意味着我国儿童福利事业从保生

① Frances Goldscheider, et al., "The Gender Revolution: A Framework for Understanding Changing Family and Demographic Behavior," *Population and Development Review*, 2015, 41(2).

② 滕嘉暄:《社会力量参与儿童福利供给的实践与机制——基于不同资源禀赋地区的比较研究》,《社会保障评论》2026年第3期。

③ 郑功成、尹吉东:《中国儿童福利转型:理论逻辑与实践路径》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2023年第6期。

④ 岳经纶、范昕:《中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构》,《中国社会科学》2018年第9期。

⑤ 姚建平:《福利还是保护?——中国〈儿童福利法〉立法问题研究》,《社会保障评论》2022年第1期;王中汉:《中国儿童福利立法前评估与实现路径》,《社会保障评论》2025年第5期。

⑥ 万国威:《东亚福利体制的衰落与进阶式普惠型社会福利制度的构建》,《社会保障评论》2025年第6期。

⑦ 《“促进儿童福利高质量发展座谈会”在京召开》,中国社会保障学会网站: <https://www.caoss.org.cn/news/html?id=17064>, 2026年6月11日。

存到促发展的跃迁，为构建覆盖所有儿童、贯穿全生命周期的儿童福利体系奠定了坚实的理论基础。

（一）“大儿童福利观”确立的理论依据

长期以来，我国儿童福利主要局限于对孤残儿童等困境儿童的兜底保障，育儿被视为家庭的私事，儿童福利事务因分割于多个部门而呈现出零碎建制的局面。树立“大儿童福利观”，绝非简单的概念扩容，而是顺应整个儿童福利事业高质量发展规律的必然选择。

1. 基于社会保障体系健全完整的需要

随着社会的发展进步，社会保障的发展取向已经从进入 21 世纪以来解决从无到有的问题转变为现在要走向公平与实现共享。在经历了一个增量改革，先主要是解决养老保险、医疗保险制度从无到有的过程后，走向共同富裕已经成为新时代国家发展的主要目标，进而也决定了社会保障制度必然要通过结构的优化对现有利益格局进行深刻调整。

在当前社会保障体系格局下，基本养老保险实现制度全覆盖，超过 3.2 亿老年人每月可以按时足额领取到养老金，“堪称惠及人数最多的超级养老金制度”；^①基本医疗保险参保率稳定在 95% 以上，全民医保目标基本实现；全国人大正式通过并实施《中华人民共和国社会救助法》，“标志着我国社会救助制度从长期试验性改革迈入成熟定型的法治化发展新阶段”；^②养老服务顶层设计不断健全，发展步伐不断加快；长期护理保险有了顶层设计，迈入全国统一建制新阶段；失业保险、工伤保险等也在加快发展。相比之下，儿童福利依然仅仅覆盖部分特殊群体，“更未形成系统化的政策体系，在实践中表现出总体发展滞后、结构不合理、地区差异大，对解除育儿后顾之忧、促进人口增长的贡献度不大”，^③显然构成了社会保障体系的“短板”。

随着社会保障的发展重心正在从量的扩张转向质的提升，如果儿童福利仍然局限于传统民政福利或困境儿童，那么它就会依旧停留在补缺救急的旧有逻辑之中，而对绝大多数儿童的普遍性、发展性需求缺乏制度化回应，显然与整个社会保障制度现在面临的使命以及发展的取向相悖。社会保障体系的现代化，越来越强调从源头上预防风险，促进人的全面发展，而儿童福利若固守补缺思维，就难以融入这一整体演进方向。因此，从社会保障体系完整性的角度出发，儿童福利已成为当前社会保障制度版图中一块必须补上的短板。而要补齐这块短板，就不能在原有框架内小修小补，而必须超越民政福利的局限，树立面向全体儿童、立足全生命周期、着眼全面发展的“大儿童福利观”。

2. 基于建设生育友好型社会的需要

2024 年 7 月，中共二十届三中全会明确提出“完善生育支持政策体系和激励机制，推动建设生育友好型社会”，将“生育友好型社会”纳入全面深化改革总体部署。同年 10 月，国务

① 郑功成：《中国特色社会保障制度论纲》，《社会保障评论》2024 年第 1 期。

② 郑功成：《社会救助制度正式迈入法治化发展新阶段》，《人民政协报》，2026 年 5 月 7 日第 10 版。

③ 郑功成：《健全生育保障制度体系 促进人口高质量发展》，《人口与健康》2025 年第 12 期。

院办公厅印发《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》，这是首个以“生育友好型社会”为标题的国家级专门文件，从强化生育服务支持、加强育幼服务体系等方面作出系统部署，标志着“生育友好型社会”从政策理念正式上升为系统性的国家行动方案。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》（以下简称“十五五”规划）专章阐述“建设生育友好型社会”。这一系列举措的实施，本身即表明国家已经意识到应对低生育率不能依赖单一的生育政策松绑，而必须诉诸系统性的社会政策变革。

生育友好型社会的关键，不在于简单地鼓励生育，而在于系统性地解除家庭在生育、养育、教育全过程中的后顾之忧，使生得起、养得好、教得优成为可及的现实选择。当前我国低生育率的深层原因，恰恰在于儿童福利供给的系统性不足，高昂的养育成本、普惠性托育服务不足、女性职业发展与育儿之间的冲突，以及优质教育资源的配置失衡等，共同构成了人们的“生育焦虑症”。2025年我国出生人口降至792万，^①总和生育率降至1.1左右，^②远低于人口正常更替水平，正是这一困境的集中反映。“大儿童福利观”主张将儿童福利从补缺型的生存性救助拓展为面向全体儿童的普惠性、发展性保障。这一理念转换与生育友好型社会的建构逻辑高度契合：只有当国家和社会切实承担起儿童养育的公共责任，通过普惠托育服务将家庭从无人带娃的困境中解放出来，通过育儿补贴制度分担家庭的经济压力，通过儿童健康和医疗保障服务降低家庭的育儿焦虑，通过教育公平消解教育“内卷”对家庭的过度挤压，生育行为才能从家庭的沉重负担转变为社会共同支持的选择，生育意愿才能获得制度性的释放。

从政策实践来看，2025年起实施的全国育儿补贴制度，覆盖所有3岁以下婴幼儿，每孩每年补贴3600元；普惠托育服务体系加快发展，儿童友好建设在全社会全面开展等。这些举措本质上都是“大儿童福利观”在生育支持领域的具体落地，标志着我国生育支持政策正从零散、碎片化的措施，向系统、普惠的儿童福利制度转型。从国际经验来看，北欧国家之所以能够维持相对较高的生育水平，关键不在于单纯的现金补贴，而在于建立了以普惠型儿童福利为核心的生育支持体系——高质量的普惠托育、慷慨的育儿假、全面的儿童健康服务、公平的教育体系等，使家庭无需独自承担育儿的全部成本，解除了家庭的育儿后顾之忧。这充分证明，生育友好的本质是儿童福利友好，没有健全的儿童福利体系，生育友好型社会便无从谈起。进一步来看，生育友好与儿童友好是同一枚硬币的两面。生育行为的最终目的是儿童的健康成长，生育友好型社会如果仅仅关注“生”而忽视“育”，就会沦为短视的人口工具主义。而“大儿童福利观”以促进儿童全面健康发展为出发点，将生育支持的落脚点真正置于儿童福祉之上，使生育友好型社会的建构获得了坚实的价值基础。

因此，树立“大儿童福利观”，就是要以儿童福利制度的系统性重构为抓手，将生育支持

① 国家统计局：《中华人民共和国2025年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局网站：https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhjd/202602/t20260228_1962662.html，2026年2月28日。

② 根据作者计算，2021—2024年我国总和生育率分别为1.08、1.05、1.00和1.14；而2025年出生人口进一步下降，总和生育率预计不会超过1.1。

融入儿童福利体系建设的全局之中,实现从鼓励生育到支持养育再到保障发展的全链条贯通,从而为建构真正意义上的生育友好型社会提供制度支撑。

3. 基于促进人口高质量发展的需要

促进人口高质量发展,是新时代我国人口工作的核心命题。人口高质量发展本质上要求实现“素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理”,^①而这一切在根本上都取决于儿童的发展。因此,“促进人口高质量发展,必须从儿童抓起,这是根本,也是关键”。^②而支撑这一根基的制度安排,就不能停留于传统的、以困境儿童为对象的补缺型福利思维,必须树立面向全体儿童、着眼全面发展的“大儿童福利观”。

从人口数量的维度看,“大儿童福利观”为稳定生育水平、缓解少子化压力提供了理念指引。当前我国面临的突出矛盾之一是生育水平持续走低,总和生育率已明显低于更替水平。造成这一局面的深层原因,已不再是单一的生育政策限制,而是“不愿生、不敢生、养不起”的现实约束。传统的补缺型儿童福利只覆盖少数困境儿童,对广大普通家庭的育儿负担几乎不起缓解作用,因而无法构成稳定生育意愿的制度支撑。而“大儿童福利观”主张普惠型的育儿支持,把托育服务、儿童津贴、生育保险、家庭教育支持等纳入面向全体儿童的制度化安排,直接作用于家庭生育决策的成本约束,从根本上为人口数量的稳定与回升提供了政策预期。可以说,没有面向全体儿童的普惠福利体系,单纯呼吁多生是苍白无力的。人口的高质量发展,内在的要求把儿童福利从少数人的救助扩展为多数人的发展支撑。

从人口质量的维度看,“大儿童福利观”为提升人口素质、培育人力资本提供了价值遵循。人口高质量发展的核心,是从依靠人口数量红利转向以素质优良为核心的质量提升,把数量红利升级为质量红利。而人口素质的形成,从来不是成年之后才开始的,而是从生命起点、从儿童期就开始积累的。儿童是未来的劳动者,儿童期所获得的身心健康素质、认知能力、社会情感素养等,几乎奠定了此后一生人力资本存量的基础。赫克曼的长期研究表明,人力资本投资的回报率随年龄增长而急剧递减,投资越早、社会回报率越高。^③儿童期是认知能力、社会情感能力等形成的关键窗口期,对儿童早期发展的公共投资,其社会回报远高于对任何成年阶段的补救性干预。这意味着,如果儿童福利制度仍旧停留在出了问题再救助的补缺逻辑上,那么它就只能在素质问题形成之后被动修补,而无法从源头上普遍提升人口素质。唯有树立面向全体儿童的“大儿童福利观”,以国家制度化力量保障每一个孩子的营养健康、早期发展与教育机会等,把儿童福利由兜底救济提升为发展投资,才能真正实现人口素质的整体跃升。总之,在我国人口发展从规模扩张转向质量跃升的转型关键期,唯有以“大儿童福利观”为引领,构建普惠的儿童福利体系,才能彻底扭转传统福利模式的局限性,实现从被动应对人口结构变化

① 习近平:《以人口高质量发展支撑中国式现代化》,《求是》2024年第22期。

② 郑功成:《顺应时代之变,推动人口高质量发展》,《群言》2024年第3期。

③ James J. Heckman, "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children," *Science*, 2006, 312(5782).

到主动塑造人力资源优势的转变,实现人口发展从“数量优势”向“质量优势”的转变,从而为推进人口高质量发展、并以人口高质量发展支撑中国式现代化建设筑牢最坚实的人口根基。

不仅如此,树立“大儿童福利观”是尊重国情的内在要求,这意味着中国儿童福利发展既不能模仿北欧国家高税收、高福利的模式,也不能沿袭自由市场经济国家以市场供给为主的路径,而必须立足中国国情,包括社会主义制度、公有制以及家国同构、重视家庭的文化传统等。

此外,树立“大儿童福利观”也是基于中国式现代化的确定性而发展的结果。“中国特色社会主义制度为中国式现代化提供了确定性,中国式现代化又为中国特色社会主义保障制度提供了确定性,这两个确定性决定了中国社会保障制度的建设与发展必然要围绕着中国式现代化的总体目标特别是全体人民共同富裕的发展目标展开。”^①儿童福利作为社会保障体系的一个关键部分,中国式现代化的确定性自然决定了儿童福利制度建设的确定性方向,而以全体儿童为对象的“大儿童福利观”,正是这一确定性在儿童领域的体现,并且这种确定性与共同富裕的价值追求是内在一致的。“共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征”。^②实现共同富裕,必须包括儿童在内一个都不能“掉队”。为此,我们必须正视一个基本事实,即儿童发展机会不均是最大的不公,起点不公一旦形成,将在代际间自我复制、不断放大。如果儿童福利制度本身是分割的、补缺的,它就只能在事后“收拾”不平等的后果,而无法在起点上预防不平等的形成。

“大儿童福利观”恰恰提供了从起点上干预不平等的制度思路,例如,普惠性儿童津贴的实质,就是国家以确定性转移支付的方式,向全体儿童及其家庭提供起点支持。

(二) “大儿童福利观”的核心要义

所谓“大儿童福利观”,其核心要义是将儿童福利界定为有利于儿童健康成长的相关福利政策及相关服务的统称,同时将所有儿童视为一个整体,让儿童福利事业为全体儿童的健康成长提供有效且有力的保障。它要求实现三个“摆脱”,即摆脱育儿是家事的传统束缚,摆脱将儿童福利局限于兜底保障的思维定势,摆脱政社分割与零碎建制的现实格局,进而树立以全体儿童为对象、由政府主导和社会共创的发展理念。在制度构成上,大儿童福利涵盖义务教育、儿童津贴、托育服务、儿童健康与医疗保障以及困境儿童福利五大板块,其中前四项为普惠性福利,第五项为兜底性福利,共同构成“普惠+特惠”的双层架构。^③此外,“大儿童福利观”还集中体现在理念重塑、顶层设计、政策协同、资源统筹、综合效能等关键要素上。

第一,理念上以促进儿童健康成长为出发点,全面满足儿童发展需要。“大儿童福利观”是对原有思维定式与路径依赖的突破,是对传统补缺型儿童福利理念的根本性超越。传统儿童福利长期以孤残儿童为主要对象,聚焦于保障基本生存,其制度设计本质上是一种事后补救式的消极福利。而“大儿童福利观”则将出发点从“救助特定困难群体”转向“促进全体儿童健康成长”,这意味着儿童不再被视为被动的受助对象,而是具有独立人格和全面发展权利的权

① 郑功成:《中国特色社会保障制度论纲》,《社会保障评论》2024年第1期。

② 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。

③ 郑功成:《“十五五”时期我国儿童福利事业发展取向》,《中国民政》2026年第13期。

利主体，福利制度的功能也从维持生存升级为支持发展。

儿童的成长是一个生理、心理、认知、情感与社会性多维交织且协同发展的连续过程，因此儿童福利不能仅止于解决温饱或救助特殊困难，而必须全面覆盖健康、教育、托育、心理关爱等多样化发展需要。从现实需求看，随着我国社会主要矛盾的转化，家庭对儿童养育的追求已从“粗放散养”转向“精细化培养”，从养得起转向养得好。但当前儿童福利供给仍存在明显的结构性短板，普惠托育服务供不应求，儿童心理健康服务、早期发展指导等领域供给尤为不足，农村和欠发达地区儿童发展资源更是显著匮乏。这些缺口恰恰说明，仅靠补缺型福利无法回应新时代儿童全面发展的需要。从政策演进看，近年来国家密集出台的育儿补贴制度、普惠托育服务体系建设意见以及儿童友好建设等举措，本质上都是以“大儿童福利观”为指引，将儿童福利的边界逐步从困境儿童向全体儿童拓展，从单一现金救助向综合性服务内容拓展。从价值层面看，这一核心要义体现了“儿童优先”的基本原则和“以人民为中心”的发展思想，它承认每一个儿童都享有充分发展的权利，国家和社会有责任为其创造适宜的成长条件。这不仅是对儿童个体权利的尊重，更是对国家未来的战略投资——儿童的全面发展水平，直接决定着未来劳动者的素质、社会文明程度和国家竞争力，最终关系到人口高质量发展和中国式现代化的成色。因此，坚持促进儿童健康成长、全面满足儿童发展需要，就是要在制度设计中始终以儿童的最大利益为首要考量，构建覆盖全生命周期、全发展维度、全体儿童的普惠型儿童福利体系，让每一个儿童都能在友好的环境中健康成长。这既是“大儿童福利观”区别于传统福利理念的根本所在，也是其时代价值的集中体现。

第二，坚持顶层设计。“顶层设计事关行动的理念、目标、方向与路径”。^①没有科学的顶层设计，儿童福利事业发展就只能是“头痛医头、脚痛医脚”的应急性修补，永远无法摆脱碎片化、分散化、被动化的困境。“大儿童福利观”要求在党中央统一领导下，从国家战略高度统筹谋划儿童福利制度建设，将其纳入国民经济和社会发展规划与国家中长期发展规划，明确儿童福利在社会保障体系中的功能定位，制定儿童福利事业发展的总体战略，加快儿童福利专门立法并在综合性的儿童福利法的统领下形成面向儿童的法律法规体系，建立统一的决策协调机制，明确统筹规划的责任主体，确保制度统一、法制健全、标准衔接、全国一盘棋。由此，“大儿童福利观”的顶层设计可以概括为“一个理念（面向全体儿童）、一部法律（专门立法）、一个统筹主体（权责清晰的牵头部门）、一套双层架构（普惠性福利+特惠性福利）”的完整框架。

第三，强化政策协同。政策协同的关键在于联动性。“大儿童福利观”视野下，一是要打破部门壁垒，赋权明责，推动民政、教育、卫健等部门政策联动。二是央地之间、上下级之间的政策协同。应合理划分中央与地方的事权和支出责任，确保国家政策的统一性与地方实践的灵活性有机结合。三是儿童福利政策与其他相关政策之间的协同。儿童福利不是孤立的，它与

^① 郑功成：《正确把握顶层设计与实践探索的关系》，《国家治理》2023年第8期。

人口政策、就业政策、住房政策等密切相关, 需要加强政策之间的衔接配合。唯有政策协同、归口统筹, 才能避免彼此政策相互矛盾, 形成儿童福利优化升级的整体合力。

第四, 注重资源统筹。社会保障系统性建设要“统筹好政府资源、国有资产、市场资源、社会资源及个人与家庭资源并力争通过资源整合实现社会保障综合效能最大化”,^① 儿童福利亦是如此。“大儿童福利观”要求统筹配置各类福利资源, 包括中央与地方财政资源、政府资源与社会资源、城市与农村资源等, 从而打破资源分散、重复投入、错配浪费的格局, 实现资源的最优配置与高效利用, 为儿童福利发展提供坚实的资源保障。

第五, 追求综合效能。高质量的社会保障应实现“制度安排公平统一, 保障体系结构完备, 覆盖范围应保尽保, 权责匹配清晰合理, 筹资机制可保持持续, 待遇适度稳步提升, 经办服务规范便捷”,^② 这也为衡量儿童福利综合效能提供了重要参照。“大儿童福利观”追求的不是某一单项制度的“单兵突进”, 而是儿童福利体系的综合效能最大化。衡量儿童福利发展水平, 不能只看覆盖面、待遇标准等单一指标, 而应综合考量覆盖面、待遇水平、公平性、可持续性以及儿童的实际获得感与全面发展状况; 不能只注重物质保障, 还应重视服务保障与精神保障。

总之, 树立“大儿童福利观”, 最终要落实到儿童福利综合效能的提升上, 落实到每一个儿童都能享受到更加优质、公平、可及的福利服务上, 落实到儿童福利制度对中国式现代化的支撑作用上。只有如此, “大儿童福利观”才能真正从理念转化为现实。

三、基于“大儿童福利观”的现行儿童福利实践总体审视

“大儿童福利观”是一种超越传统补缺型思维的新型儿童福利理念, 主张面向全体儿童, 强调物质保障与服务保障并重, 覆盖从出生至成年的全生命周期, 并推动政府、家庭、社会形成协同共治格局。立足“大儿童福利观”来审视可以发现, 当前我国儿童福利发展实践呈现出“有福利、不充分, 有覆盖、不全面, 有保障、不均衡”的局面, 这不仅与大儿童福利体系的建设要求相比仍有较大提升空间, 也与中国式现代化及共同富裕的时代要求之间存在明显差距。

(一) 总体在发展

新中国成立70多年来特别是进入新时代以来, 我国儿童福利事业从小到大、从补缺到普惠, 取得了明显成就。

在覆盖面方面, 中国儿童福利制度的覆盖面经历了一个持续扩大的历史过程。计划经济时期, 儿童福利主要面向孤儿、弃婴等特殊困境群体, 属于典型的补缺型福利模式, 保障对象极为有限。改革开放后, 随着经济社会发展和国家财力增强, 儿童福利的覆盖范围逐步拓展, 先后将事实无人抚养儿童、重病重残儿童、贫困家庭儿童等群体纳入保障范围。进入新时代以来,

① 郑功成:《中国式现代化与社会保障新制度文明》,《社会保障评论》2023年第1期。

② 郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021年第1期。

儿童福利制度加速向适度普惠型转变，保障对象从困境儿童扩展至流动儿童，并逐步向更多需要帮助的儿童拓展。

在儿童福利内容与水平方面，福利内容从基本生存保障向儿童津贴、教育、健康、托育等多维度拓展，福利水平逐渐提高。一是困境儿童基本生活保障标准持续提高。“十四五”以来，孤儿和事实无人抚养儿童的基本生活保障标准保持年均 5% 左右的增长幅度。截至 2026 年 3 月，全国集中养育孤儿、社会散居孤儿、事实无人抚养儿童基本生活保障标准分别达到每人每月 2093.4 元、1627.2 元和 1614.6 元。^① 二是教育福利方面，义务教育实现全面普及和基本均衡。国家财政性教育经费占 GDP 比重连续 14 年保持在 4% 以上，其中一半以上用于义务教育。截至 2025 年，全国所有 2895 个县域全部通过义务教育基本均衡验收，^② 九年义务教育巩固率提升至 96.1%。义务教育阶段在校生规模达到 1.6 亿人，^③ 实现了适龄儿童“应入尽入”。超 97% 随迁子女在公办学校和享受政府补助学校就读，^④ 义务教育阶段“两为主”政策得到有效落实。此外，从 2025 年秋季学期起，我国免除公办幼儿园学前一年在园儿童保育教育费。三是儿童医疗保障水平不断提高。新生儿落地参保政策在全国普遍推行。医保目录调整持续向儿童用药倾斜，越来越多的儿童专用药品纳入医保报销范围。28 个省份推动实施生育保险政策范围内住院分娩个人“无自付”，^⑤ 生育医疗费用负担大幅减轻。截至 2025 年底，全国 4845 家二级、三级公立医院，1763 家二级、三级妇幼保健院，以及 4 万家基层医疗卫生机构都能够提供儿科服务，3000 多家医疗机构建成儿童友好医院，^⑥ 儿童就医便利性大幅改善。四是普惠托育服务体系加快建设。截至 2025 年底，全国托育服务机构总数达到 12.6 万家，全国千人口托位数达到 4.73 个，托位总数超过 666 万个，^⑦ 超额完成“十四五”规划设定的 4.5 个目标。同时，形成了公办托育机构、公建民营托育机构、民办普惠机构、单位托育、社区托育、家庭托育点等多种形式并存的格局。五是普惠性儿童津贴制度正式建立。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。截至 2026 年 7 月，育儿补贴已发放超过 2516 万人。^⑧ 该项制度落地标志着中国普惠性儿童津贴制度正式建立，儿童福利的普惠

① 《民政部举行 2026 年第二季度例行新闻发布会》，民政部网站：https://www.mca.gov.cn/xwfbh/2026/xwfbh_2604/，2026 年 4 月 29 日。

② 国新办：《高质量完成“十四五”规划系列主题新闻发布会 介绍“十四五”时期加快建设教育强国进展成效》，国新办网站：<http://www.scio.gov.cn/live/2025/37430/tw/>，2025 年 9 月 23 日。

③ 教育部：《2025 年全国教育事业统计公报》，教育部网站：http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_ftztjgb/202607/t20260706_1442870.html，2026 年 7 月 6 日。

④ 国新办：《高质量完成“十四五”规划系列主题新闻发布会 介绍“十四五”时期加快建设教育强国进展成效》，国新办网站：<http://www.scio.gov.cn/live/2025/37430/index.html>，2025 年 9 月 23 日。

⑤ 国家医保局：《28 省份推动实施生育保险政策范围内住院分娩个人“无自付”》，国家医保局网站：https://www.nhsa.gov.cn/art/2026/7/16/art_14_21452.html，2026 年 7 月 16 日。

⑥ 《国家卫生健康委 2026 年 6 月 1 日新闻发布会介绍促进儿童青少年身心健康有关情况》，国家卫生健康委网站：https://www.nhc.gov.cn/wjw/c100365/hdjl_xwfbh_detail.shtml?id=353e66fd043440368325cc197be7b625，2026 年 6 月 1 日。

⑦ 《国家卫生健康委 2025 年 12 月 26 日新闻发布会 介绍为民服务八件实事有关情况》，国家卫生健康委网站：https://www.nhc.gov.cn/wjw/c100365/hdjl_xwfbh_detail.shtml?id=6a5d17b4724a4bc082fde570ea3304fa，2025 年 12 月 26 日。

⑧ 《我国 2026 年度育儿补贴已发放超过 2500 万人》，中国政府网：https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202607/content_7076217.htm，2026 年 7 月 21 日。

性取得突破性进展。

上述发展成就的取得,是我国经济社会发展的必然结果,也是党和政府高度重视儿童工作并从国情出发采取一系列有力举措的结果。正如我国社会保障的发展“既没有因循传统社会保障制度的老路,也没有照搬他国社会保障模式,而是立足国情走上了有中国特色的社会保障之路”,^①这一判断同样适用于儿童福利领域。我国儿童福利事业的发展,既吸收借鉴了国际先进经验,又立足中国国情和文化传统,这也是我国儿童福利继续前进的重要基础。

(二) 实践仍然滞后

在肯定上述发展成就的同时,也必须清醒地认识到,我国儿童福利事业发展实践仍然滞后于经济社会发展水平,滞后于儿童健康成长与全面发展的需要。这种发展滞后不是局部的、暂时的,而是整体的、结构性的,是制约我国儿童福利事业高质量发展的突出矛盾。

第一,从制度建设来看,一方面是法制建设滞后,“我国还没有制定专门的儿童福利法,现有涉及儿童福利内容的‘条例’‘办法’属于行政法规或部门规章,法律效力低,根本无法满足我国儿童福利发展的需求。”^②不仅如此,儿童福利制度建设缺乏高位阶的、专门的法律保障,也意味着制度的稳定性、权威性和可预期性不足。另一方面,部分现行政策工具产生逆向调节效应。现行个人所得税专项附加扣除政策(3岁以下婴幼儿照护、子女教育等)因其须达到个人所得税起征点之上才能获益,加之个人所得税采取累进税率表,其实际效果只能是收入越高获益越大,实质上放大了收入差距。^③2023年,我国缴纳个人所得税的家户占全部家户的比例约为20.00%,即约有9936万户家庭被纳入个税体系。其中,育有3岁以下婴幼儿的家庭约为446万户,占全国育有3岁以下婴幼儿家庭的比例约为21.17%。换言之,在全国育有3岁以下婴幼儿的家庭中,仅有不到1/4的家庭能享受到税前扣除的优惠。^④由此可见,本应体现公平普惠的福利政策,客观上变成了“能者多得”的再分配扭曲。

第二,从待遇水平来看,目前全国平均每月1600元左右的社会散居孤儿保障标准,^⑤仅相当于全国居民人均可支配收入的40%左右,难以充分满足儿童成长发育、教育医疗等多方面需要。特别是事实无人抚养儿童,其实际处境与孤儿高度相似,但保障标准长期低于孤儿。尽管近年来差距在缩小,但仍未实现同标同保。儿童医疗保障的待遇水平仍显不足,门诊保障能力较弱,儿童常见病、多发病的门诊费用报销比例低、起付线高;儿童重大疾病保障范围有限,部分罕见病、特殊疾病的治疗费用仍给家庭带来沉重负担。2020年全国卫生总费用中,儿童个人现金卫生支出占比49.11%,其中5—14岁儿童更高,为52.34%,而全国个人现金卫生支出

① 郑功成:《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》,《社会保障评论》2022年第1期。

② 郑功成等:《中国式现代化与中国特色社会保障制度建设》,社会科学文献出版社,2025年,第314页。

③ 郑功成:《中国特色社会保障制度论纲》,《社会保障评论》2024年第1期。

④ 马珺、许艺煊:《3岁以下婴幼儿照护专项附加扣除政策优化:比较与建议》,《财经智库》2025年第1期。

⑤ 《民政部举行2026年第三季度例行新闻发布会》,民政部网站:https://www.mca.gov.cn/xwfbh/2026/xwfbh_2608/, 2026年7月30日。

占比仅为27.70%。^①由此可见,我国儿童的个人卫生支出占比均高于全人群平均水平。总体而言,“基本医疗保险制度对儿童的保障不足,家庭自付医疗费用比例过高,尤其是流动儿童无法享受流入地的居民医保和医疗救助”,^②儿童“看病难、看病贵”问题较为突出。

第三,从福利服务供给来看,当前儿童及其家庭对儿童福利服务的需求持续增长且更加多元,但服务供给的数量和质量都还不能很好地满足其需求,特别是在普惠托育、儿童心理健康以及儿童康复等领域,服务供给与需求之间的差距尤为明显。例如托育服务,目前托育服务普惠性不高、收费偏高等问题较为突出。《2025年中国托育行业消费行为调查数据》通过在2025年1月对1064个家庭进行调研统计,发现中国幼儿家庭中,对托育有需求的家庭占比达到48.50%;偏好公办托育机构的占比43.08%。《国务院关于推进托育服务工作情况报告》显示,2023年我国平均托育服务收费1978元/人/月,一线城市在5500元/人/月,^③月人均托育费用相当于居民人均可支配收入的60.52%。全国人口与家庭抽样监测调查显示,73.50%有送托经历的家庭认为托育费用超出其可接受范围。^④同时,《2025年中国托育行业消费行为调查数据》显示,整体来看家庭对入托费用的接受度集中在501—2000元区间的高达83%。由此可见,高昂的托育费用是导致入托率偏低的重要原因。再如孤独症儿童的康复救助,调查数据显示,我国超过60%的孤独症儿童需要排队等候才能进入机构接受训练,有超过20%的儿童需要排队3个月以上才能进入机构进行康复训练。在服务队伍方面,目前我国从事孤独症儿童康复的有10.0万人,其中残联在册的康复师有2.3万人,与孤独症儿童的比例大约为1:130,也就是说一个康复师平均需要服务2500名儿童,^⑤供需严重失衡。此外,儿童服务工作队伍发展较为滞后,自2019年开始设立儿童主任、儿童督导员以来,由于未建立相关工作津(补)贴等因素,导致这一制度形同虚设。这些问题的存在,反映了儿童福利制度建设的滞后性。

(三) 存在结构失衡

结构性失衡是当前我国儿童福利较为突出的发展痛点,本质是福利供给逻辑与儿童全面发展需求的错配,是长期以来制度路径依赖、资源配置惯性等因素共同作用的结果,深刻影响着儿童福利政策的实施效果与发展走向。

1. 体系结构失衡

一方面,重物质保障、轻服务与精神保障。长期以来,我国儿童福利实践形成了以现金救助和实物供给为主的单一格局,福利资源高度集中于生活补贴、救助金等物质层面,而面向儿童成长发展的服务保障与精神保障则长期短缺,这也是导致当前我国儿童心理健康问题突出的

① 数据来源于国家卫生健康委妇幼健康司。

② 郑功成等:《中国式现代化与中国特色社会保障制度建设》,社会科学文献出版社,2025年,第300页。

③ 雷海潮:《国务院关于推进托育服务工作情况报告——2024年9月10日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上》,中国人大网:http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202409/t20240911_439363.html,2024年9月11日。

④ 史毅:《以托促育:托育服务立法的现实逻辑、价值内涵与未来展望》,《妇女研究论丛》2026年第1期。

⑤ 凌亢等:《中国特殊教育发展报告(2026)》,社会科学文献出版社,2026年,第26页。

重要原因之一。《中国中小学生心理健康状况调研报告（2025）》显示，总体上我国中小学生心理健康状况为一般的占比48.7%，较差及以下的占比11.0%；在学习、自我、人际与适应4个核心维度均表现不佳的整体弱势型群体占比为22.0%。^①不仅如此，2024年，我国小学、中学配备专职心理健康教育教师的学校比例分别为45.6%和67.4%，^②并且专业胜任力不强，难以满足现实需要。对残疾儿童而言，对0—6岁残疾儿童的康复投入相对较多，而对学龄期的教育支持、青春期的职业准备等发展性服务供给严重不足。在精神保障方面，儿童的情感陪伴、社会交往、文化娱乐、精神关爱等需求长期被忽视，智能手机等智能化设备成为儿童成长的“陪伴者”，福利供给呈现出明显的“见物不见人”倾向。对于留守儿童、困境儿童而言，物质帮扶固然必要，但缺乏亲情陪伴与心理关怀的成长环境，往往比物质匮乏对儿童的伤害更为深远。这种“重物质、轻服务与精神保障”的失衡，实质上是将儿童福利窄化为“经济保障”，背离了儿童全面发展的本质要求，也与“大儿童福利观”所主张的物质保障、服务保障与精神关怀并举的要求相去甚远。

另一方面，重兜底、轻发展。受补缺型福利模式的路径依赖影响，我国儿童福利长期局限于“兜底线”功能定位，福利资源高度集中于孤儿、事实无人抚养儿童、重病重残儿童等少数困境群体，而面向全体儿童的普惠型、发展型福利则明显不足。这种“重兜底、轻发展”的失衡集中体现在三个方面：一是对象上，困境儿童之外的普通儿童及其家庭长期游离于福利覆盖范围之外，育龄家庭的生育、养育、教育成本主要由家庭自行承担，儿童福利减轻育儿负担的功能未能充分发挥。《中国生育成本报告（2026）》显示，2024年备孕至18岁前全国每孩生育成本为58.00万元，城镇为71.30万元，乡村为39.20万元。^③二是内容上，福利供给偏重事后补救而非事前主动投资，儿童早期发展、健康促进、监护支持等方面投入不足，甚至导致不良事件的发生，例如茂名4岁男童深夜露宿街头事件。三是价值取向上，将儿童福利等同于“困境儿童福利”的消极给付，忽视了其作为“投资未来”的积极功能，未能认识到对儿童的公共投入本质上是回报率最高的社会投资。研究表明，对儿童早期发展的投入，其社会回报远高于成年之后的任何补救性干预。全球多个儿童早期发展干预项目的评估结果也显示，在儿童早期发展阶段每投入1.0美元，可以获得4.1—9.2美元的回报。^④因此，唯有从“重兜底”转向“兜底与发展并重”，以普惠性制度安排覆盖全体儿童，才能真正实现儿童福利从“消极救济”向“积极投资”的价值跃升。

2. 城乡、区域、群体失衡

第一，城乡失衡是儿童福利公平性面临的最主要矛盾。长期以来，我国公共服务供给实行

① 俞国良、何妍：《中国中小学生心理健康状况调研报告（2025）》，开明出版社，2026年，第21页。

② 国家统计局：《2024年〈中国儿童发展纲要（2021—2030年）〉统计监测报告》，国家统计局网站：https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202512/t20251230_1962182.html，2025年12月30日。

③ 育娲人口智库：《中国生育成本报告（2026）》，2026年5月29日，第20页。

④ 中国发展研究基金会：《中国儿童发展报告（2025）：以儿童早期发展奠基人口高质量发展》，中国发展出版社，2025年，第3页。

城乡二元体制，儿童福利资源高度集中在城市，农村地区供给严重不足。教育领域，农村学校在师资力量、硬件设施、教育质量等方面与城市学校存在系统性差距。尽管通过义务教育均衡发展督导评估，城乡学校的硬件差距有所缩小，但软件差距依然巨大。农村学校优质课程资源匮乏，留守儿童集中的农村学校心理健康教育、课后服务能力不足。医疗方面，农村儿科医疗资源更为紧缺，基层医疗卫生机构儿科服务能力薄弱，儿童看病需要到县城甚至市区，就医可及性差。托育服务方面，农村托育机构几乎空白，普惠托位主要集中在城市，城市托位的供给是农村的 4.5 倍，^① 农村家庭几乎没有社会化托育选择。农村儿童福利服务的可及性和质量都有待提高。

第二，区域失衡依然突出。中国东中西部经济发展水平差异大，地方财政能力悬殊，导致儿童福利的区域差距十分明显。经济发达的东部地区，如上海、北京、广东、浙江等地，不仅执行国家标准，还自行加码提高待遇水平；而中西部经济欠发达省份，财政主要依靠中央转移支付，儿童福利只能保基本，难以有更多作为。以广西为例，2026 年机构抚养孤儿基本生活最低养育标准为每人每月 1601 元，社会散居孤儿和事实无人抚养儿童为每人每月 1158 元，^② 低于全国平均水平，而 2025 年上海机构集中养育孤儿、社会散居孤儿的养育标准则达到了 3200 元/人/月。^③ 托育服务方面，东部省份千人口托位数普遍高于中西部，普惠托位占比也更高。再如孤独症儿童康复补贴，北京、海南分别覆盖 0—15 岁儿童和 0—17 岁儿童，2024 年补贴标准分别为 3.6 万元和 3.0 万元，而河北仅覆盖 0—6 岁儿童，2024 年补贴标准为 1.8 万元。^④

第三，群体失衡。一方面，流动儿童尽管在制度层面已纳入常住地公共服务保障范围，但实际享受水平与户籍儿童仍有差距。虽然随迁子女在公办学校就读比例超过 97%，但在优质学校入学、中考高考资格等方面仍受限制。医疗方面，流动儿童医保异地结算仍存在不便，门诊统筹异地报销尚未全面推开。另一方面，残疾儿童是福利公平性的另一薄弱环节。尽管适龄残疾儿童义务教育入学率超过 95%，但特殊教育资源不足、融合教育质量不高的问题仍然突出，甚至出现“随班就坐”“教育回流”等不良现象，^⑤ 未来发展还有较大提升空间。不仅如此，随着离婚率上升产生的单亲家庭儿童、网络成瘾及遭受网络侵害的“数字时代儿童”以及孤独症儿童等，这部分群体往往游离于传统福利对象目录之外，缺乏针对性的干预措施。

结构失衡的弊端在于，它不仅降低了儿童福利资源的配置效率和使用效益，还可能加剧儿童发展的不公平，影响社会的公平正义。儿童享有福利的公平性既是社会正义的重要体现，也

① 罗燕：《破解城乡发展不平衡难题 构建乡村儿童融合赋能新生态》，《民生周刊》，2026 年 2 月 9 日第 7 版。

② 《广西壮族自治区民政厅 广西壮族自治区财政厅关于提高全区孤儿基本生活最低养育标准和事实无人抚养儿童基本生活补贴标准的通知》，广西壮族自治区民政厅网站：<http://mzt.gxzf.gov.cn/xxgk/zcwj/gmf/t27071095.shtml>，2025 年 12 月 31 日。

③ 《上海市民政局 上海市财政局关于调整本市特殊儿童基本生活保障标准的通知》，上海市人民政府网站：<https://www.shanghai.gov.cn/gwk/search/content/e5a6105c64954ded892b05a1ba0a9017>，2025 年 4 月 2 日。

④ 顶端新闻网：《各地孤独症儿童康复补贴标准差异深度调查》，<https://www.topnews.cn/news/145CD1E140B-C4A75>，2026 年 4 月 21 日。

⑤ 凌亢等：《中国特殊教育发展报告（2024）》，社会科学文献出版社，2025 年，第 85 页。

是衡量共同富裕实现程度的关键维度。^①如果儿童福利资源过度集中在城市、集中在发达地区、集中在少数群体,而农村儿童、欠发达地区儿童、普通儿童的福利需求得不到有效满足,就会拉大儿童发展的起点差距,固化社会阶层分化,这与共同富裕的目标和公平正义的价值取向是背道而驰的。因此,解决儿童福利的结构失衡问题,不仅是儿童福利事业自身发展的需要,也是促进社会公平、推动共同富裕的必然要求。

(四) 致因分析

儿童福利发展滞后与失衡,绝非单一因素所致,而是理念、体制、机制等多重因素叠加的结果。从观念上看,长期补缺型实践形成了“福利即救助”的路径依赖与“福利污名化”的社会心理,将儿童福利视为对弱者的施舍而非赋权,遮蔽了国家作为儿童权利最终担保人的角色,致使普惠理念难以落地生根。

从制度层面来看,一是缺少顶层设计。儿童福利长期未被置于国家战略层面统筹谋划,缺乏专门的中长期发展规划和统一的制度框架,各项制度分散出台、各自演进,制度建设呈现“补丁式”特征,难以形成系统完备的制度体系。二是缺乏统一的决策机制。儿童福利事务分散于民政、卫健、教育等部门,有其合理性,有利于提高处理相关事务的效率。然而,由于各部门都有各自的政策目标,其关注的往往是基于本部门利益出发的问题,进而导致各部门在政策制定、资源配置及具体行动中缺乏有效协同,^②甚至出现政策彼此掣肘、责任相互推诿的困境。尽管我国成立了国务院妇女儿童工作委员会,但由于其不是行政部门,仅仅是作为议事协调机构,合法性不够,也无法有效履行职责,因此,我国儿童福利事业还缺乏统一的决策机制,部门分工仍有调整空间。例如,幼儿园不能按照教育思维来办,从福利视角出发可由民政部门主管。三是投入不足,将普惠性福利视为“财政负担”而非“长期投资”,加之财政分权体制下事权与支出责任不匹配,儿童福利支出责任层层下沉而财力相对上收,必然导致投入不足与区域失衡。2021年OECD成员国的家庭福利公共支出占GDP的比重平均为2.3%,其中儿童津贴占GDP的比重平均为1.3%。^③相比之下,基于可获得的数据大体上按此口径计算,我国用于儿童福利的财政支出为4399.5亿元,^④占2023年GDP的0.3%。由此可见,我国儿童福利投入有待进一步增加。四是资源错配。有限的福利资源在城乡、区域、群体和项目之间配置失衡,重物质轻服务、重城市轻农村、重兜底轻普惠,部分领域资源分散重复、利用效率不高,进一步加剧了发展的滞后与失衡。

更为紧迫的是,人口结构的急剧变化压缩了转型的时间窗口。少子化、老龄化叠加的背景下,

① 滕嘉暄:《社会力量参与儿童福利供给的实践与机制——基于不同资源禀赋地区的比较研究》,《社会保障评论》2026年第3期。

② 尹吉东:《从适度普惠走向全面普惠:中国儿童福利发展的必由之路》,《社会保障评论》2022年第2期。

③ OECD, Family Benefits Public Spending, <https://www.oecd.org/en/data/indicators/family-benefits-public-spending.html>, 2026-8-6.

④ 2025年全国育儿补贴财政预算1000亿元,假设2023年亦按此数据;2023年财政性学前教育经费3150亿元;2021—2024年,中央预算内投资下达49.1亿元支持托育建设。2023—2024年中央财政共安排补助资金30亿元,推动地方结合实际发展普惠托育;2023年民政儿童福利经费111.3亿元;2023年3岁以下婴幼儿照护减税50亿元。

儿童福利领域的深层次矛盾集中显现，改革的紧迫性与制度的滞后性之间的矛盾愈发突出，使得加快儿童福利从补缺型向普惠型转变成为一项不容回避的现实任务。总而言之，现阶段我国儿童福利实践尚处于总体在发展、实践仍滞后且结构失衡的阶段，这是多方因素相互交织、共同作用的产物，唯有以“大儿童福利观”为指导推进系统集成，方能从根本上加以破解。

四、以“大儿童福利观”指导儿童福利制度持续优化

习近平总书记指出，“培养好少年儿童是一项战略任务，事关长远”，^①“孩子们成长得更好，是我们最大的心愿。党和政府要始终关心各族少年儿童，努力为他们学习成长创造更好的条件”，^②他要求“全社会都要了解少年儿童、尊重少年儿童、关心少年儿童、服务少年儿童，为少年儿童提供良好社会环境。对损害少年儿童权益、破坏少年儿童身心健康的言行，要坚决防止和依法打击”。^③这些重要论述为新时代儿童福利事业发展指明了方向，提供了根本遵循。国家“十五五”规划从国家战略层面明确提出“坚持儿童优先发展，切实保障儿童生存权、发展权、受保护权和参与权”，并部署“推进儿童友好建设，营造关心关爱下一代的社会环境”，坚持“投资于物和投资于人紧密结合”，强调“让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民”，^④为“十五五”时期乃至更长时期儿童福利事业发展提供了行动纲领。因此，必须把儿童福利放在更加突出的战略位置，推动儿童福利与人口高质量发展、共同富裕战略目标深度融合。

（一）基本原则

立足儿童福利发展的现实基础与短板弱项，推进“十五五”时期乃至更长时期儿童福利制度建设，应坚持以下基本原则。

第一，坚持聚焦重点、补低扶弱。^⑤它回应的是儿童福利需求日益多元化、差异化与福利资源相对有限性之间的深层矛盾。在福利资源总体有限的约束条件下，粗放式、“撒胡椒面式”的供给往往导致该保障的保障不足、不该保障的却搭了便车的错配，既浪费了公共资源，也削弱了制度的公信力。儿童并非同质化的抽象群体，不同年龄段、城乡之间、区域之间以及不同收入阶层之间，儿童面临的资源缺口各不相同，其福利需求存在显著差异。聚焦重点、补低扶弱要求福利供给需立足公平取向，通过对儿童进行科学分类，避免简单地以户籍、收入等单一指标“一刀切”，才能精准施策，设计差异化的福利方案，进而将有限的福利资源配置到最需要的领域、地区和群体。例如，对乡村儿童重在补齐教育质量短板，对城镇流动儿童重在加强公共服务供给，

① 中共中央党史和文献研究院：《习近平关于妇女儿童和妇联工作论述摘编》，中央文献出版社，2023年，第63页。

② 民政部编写组：《深入学习习近平关于民政工作的重要论述》，人民出版社，2023年，第92页。

③ 中共中央党史和文献研究院：《习近平关于尊重和保障人权论述摘编》，中央文献出版社，2021年，第116页。

④ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，中国政府网：https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7062633.htm，2026年3月13日。

⑤ 郑功成：《充分发挥社会保障在促进共同富裕中的重要作用》，《光明日报》，2026年8月6日第6版。

对孤儿与事实无人抚养儿童重在兜底保障与替代监护,对重病重残儿童重在医疗救助与康复支持,对留守儿童重在监护落实与亲情关爱,对低收入家庭儿童重在教育资助与发展赋能等。总而言之,育儿服务资源要向困境儿童、城镇流动儿童、民族边疆地区留守儿童等群体倾斜。^①与此同时,聚焦重点,补低扶弱并不意味着福利供给要固守最低标准或仅需兜牢底线,而应随着经济社会的发展逐步抬升底线,使最弱势儿童也能共享发展成果,确保共同富裕路上“一个都不掉队”。

第二,坚持强化服务、软硬并重。所谓“强化服务”,是指福利供给的重心从现金给付为主转向更加重视专业化的服务递送;所谓“软硬并重”,是指将硬件设施建设与人才队伍、服务标准、质量监管等“软实力”置于同等重要地位。在实践层面,要建立基本儿童服务制度,在完善现金补贴等物质保障的同时,大力加强普惠托育、心理健康、康复等福利服务体系建设,推动儿童福利从“给钱给物”向“物质+服务+精神”综合供给转变。同时,还要制定全国统一的儿童福利服务标准与质量评估体系,大力培养儿童社工、心理咨询师等专业人才,并且资源优先向社区、乡村下沉,让服务真正触达儿童身边,更好满足儿童全面发展需求,让福利保障既有温度又有质感。

第三,坚持动员社会资源、多方共建。儿童福利事业是全社会的共同事业,需要政府、市场、社会、家庭等多方主体共同参与,形成“政府主导、家庭尽责、社会协同、市场参与、儿童参与”的共建格局。要强化政府在主导制度设计、加大财政投入、提供基本保障、动员社会参与以及监管服务质量多方面的作用。同时,政府能力的有限性与儿童需求的多样性之间的矛盾客观存在,尤其在托育服务、心理健康以及康复训练等专业化领域,更是心有余而力不足;相反,社会力量具有灵活、专业、贴近基层的独特优势,因此要鼓励和支持社会组织、慈善力量、市场主体等社会力量通过多种方式参与儿童福利事业,例如健全政府购买服务制度、发展儿童服务类社会组织以及引导企业履行社会责任等。不仅如此,还要充分发挥家庭的基础作用,营造关心支持儿童福利事业的浓厚社会氛围,最终让每一个孩子都能在多元力量的守护中成长。

第四,坚持系统集成、协同高效。习近平总书记指出:“要准确把握社会保障各个方面之间、社会保障领域和其他相关领域之间改革的联系,提高统筹谋划和协调推进能力,确保各项改革形成整体合力”,^②这一重要论述同样适用于儿童福利领域。为此,要加强儿童福利的顶层设计、政策协同和资源统筹,推动儿童福利的“一揽子”制度设计,加快制定专门的儿童福利法,同时推动教育、健康、托育、津贴、救助等各项制度衔接配套,还要完善工作协调机制并赋予其跨部门统筹协调的实际权限与资源调配能力,力争实现儿童福利体系综合效能最大化。总之,系统集成是手段,协同高效是目标,二者的统一将从根本上提升儿童福利治理的效能。

(二) 统筹兼顾

统筹兼顾是“大儿童福利观”在方法论层面的集中体现,其实质是在多重目标、多重约束

① 郑功成:《投资于人:在发展中保障与改善民生——“十五五”时期社会保障与基本公共服务均等化发展的着力点》,《人民论坛》2026年第7期。

② 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。

之间寻求动态平衡与整体最优。具体而言，一是统筹物质保障与服务保障、精神保障，在继续做好现金救助、生活补贴等物质保障的基础上，着力补齐托育、心理、康复等专业服务和精神关爱的短板，推动儿童福利实现物质帮助、服务保障与精神福利“三管齐下”。二是统筹兜底保障与普惠发展，坚持补缺与普惠并举，既织密扎牢困境儿童兜底保障网，又稳步扩大面向全体儿童的普惠性福利供给，构建“普惠性福利+特惠性福利”的双层架构（具体可分为“全民普惠性福利+儿童专项福利”和“普惠性儿童福利+特惠性儿童福利”）。^①三是统筹政府主导与社会参与，在强化政府兜底责任和主导作用的同时，充分发挥家庭的基础作用、市场的积极作用与社会的协同作用，形成多元共治、共建共享的治理格局。四是统筹城乡发展与区域协调，坚持资源配置向农村、向中西部、向欠发达地区倾斜，逐步缩小城乡、区域、群体之间的福利差距，促进儿童福利公平可及。五是统筹儿童福利内部各制度之间的衔接配合，推动义务教育、儿童津贴、托育服务、儿童健康与医疗保障、困境儿童保障等制度协同发力，并与人口政策、就业政策、住房政策等外部政策形成合力，避免“单兵突进”和“政策打架”。六是统筹传统福利供给方式与数字赋能。应着力构建“人机协同、线上线下融合”的工作模式。一方面要构建全域统一、动态更新的儿童福利大数据平台，实现对儿童的主动发现、智能评估与跨部门转介，让数据多跑路，提升服务响应速度与精准度；另一方面要保留并强化基层儿童主任、社工的入户走访与面对面服务，确保数字工具无法替代的情感支持与信任建立。同时，在服务递送中注重弥合数字鸿沟，为不熟悉智能设备的家庭保留人工窗口与线下渠道。此外，需建立严格的数据安全与隐私保护机制，确保数字赋能不越界。总之，唯有在统筹兼顾中实现系统集成、协同高效，儿童福利制度的整体效能方能得到最大程度的释放。

（三）优化主要制度

在明确基本原则的基础上，应坚持精准施策，按照“大儿童福利观”的要求，加快出台儿童福利法，统筹推进义务教育、儿童津贴、托育服务、儿童健康与医疗保障、困境儿童福利等主要制度的优化发展，推动各项制度协同发力、系统集成，进而实现儿童福利整体效能的全面提升。

1. 义务教育

义务教育是最大的儿童福利项目，也是最基础的教育福利，要全面提升义务教育质量。近年来随着我国出生人口的“断崖式”下降，义务教育阶段学生大幅减少，但公共教育经费的投入总量并未随学生数同步缩减甚至呈现出稳中有增趋势，由此带来了生均教育经费的显著抬升。以往用于2—3名学生的教育经费，今后将有可能集中投向一名学生，这意味着每个孩子能够获得的教育资源将明显增加，从而为义务教育提高质量创造了坚实的物质前提。具体而言，一是要稳步扩大免费教育范围并延长义务教育年限，大力提高公办园在园幼儿占比，加快推动学前三年免费教育，同时“宜将义务教育年限延长至12年，将高中和职业教育纳入义务教育范

^① 郑功成：《“十五五”时期我国儿童福利事业发展取向》，《中国民政》2026年第13期。

畴”。^①二是向农村、偏远地区和薄弱学校倾斜,通过教师编制优化、办学条件改善和课程资源共享等,缩小区域、城乡、校际差距,增强优质教育资源的均衡性。三是向内涵建设聚焦,鉴于师资力量富余,可推行小班化教学,提供精细化与个性化辅导,推动教学方式从“大班粗放”向“小班精教”转变。四是向教师队伍建设发力,利用经费余量提高教师待遇、加强培训研修等,以更充足、更优质的师资支撑更高水平的教育教学。

2. 儿童津贴

儿童津贴是普惠型儿童福利制度的核心标志,也是国际上普遍采用的儿童福利形式。2025年我国建立的0—3岁育儿补贴制度标志着普惠型儿童津贴制度的正式起步,未来应逐步建立统一的、覆盖全体儿童的普惠型儿童津贴制度。具体而言,一要明确制度定位,摆脱将儿童津贴视为生育支持政策的定位,确立其面向全体儿童、与孩次和收入脱钩的普惠福利属性,并在普惠津贴基础上对低保、低收入家庭儿童等给予额外困难补助。二要扩大年龄覆盖范围,分步将0—3岁育儿补贴扩展到0—6岁学前儿童直至0—18岁全体儿童,可于2027年实现学前儿童全覆盖、2030年覆盖义务教育阶段、2035年实现0—18岁全覆盖。三要逐步提高标准并建立动态调整机制,在中央制定全国统一最低标准基础上允许各地做“加法”。“十五五”时期建议将儿童津贴标准逐步提高到每人每月500元。四要完善筹资和发放机制,建立中央与地方分档分担机制,依托“一卡通”系统推行“免申即享”,实现精准发放直达个人账户,并加强资金监管。五要加强制度衔接,使普惠性津贴不冲抵困难家庭救助待遇,并与个人所得税专项附加扣除、托育补贴、教育资助及育儿假、弹性工作制等家庭友好政策形成合力,为育儿家庭提供系统支持。

3. 托育服务

托育服务是儿童福利体系的重要组成部分,也是降低家庭育儿负担、促进女性就业、释放生育意愿的关键举措。应以托育服务立法为契机,加快完善普惠托育服务体系,促进托幼一体化发展。具体而言,一要扩大普惠托育服务供给,大力发展公办托育机构,推动托位建设从“唯数量”转向“数量+质量+匹配度”并重,避免“需要的建不成、建成的用不上”的结构性错配。^②二要加大财政补贴力度,将托育服务纳入基本公共服务体系,合理制定指导价。欧盟国家抚养两名2—3岁儿童的双职工家庭,其自付托育费用通常占家庭平均收入的20%—25%。^③结合我国实际,可把家庭托育负担控制在人均可支配收入的20%以内,并落实税费减免、价格优惠等扶持政策。三要优化托育服务供给结构,发展半日托、临时托等多种形式的托育服务,推进2—3岁幼儿托幼一体化,发展残疾儿童托育康复一体化服务。四要促进农村托育服务发展,依托农村闲置房屋等建设村级托育点,同时将农村托育纳入乡村振兴战略,加大财政投入和政策支持,缩小城乡托育服务差距。五要加强托育服务质量监管,完善托育服务标准体系,加强

① 郑功成等:《中国式现代化与中国特色社会保障制度建设》,社会科学文献出版社,2025年,第314页。

② 郑功成、雷悦橙:《0—3岁“小小孩”保障问题研究——以北京市为例》,《社会政策研究》2026年第2期。

③ 育娲人口智库:《中国托育报告(2025)》,2025年12月29日。

从业人员队伍建设。

4. 儿童健康与医疗保障

儿童健康是人口高质量发展的基础，要构建覆盖全生命周期、预防与治疗并重、医疗与保健结合的儿童健康服务体系。具体而言，一要健全新生儿与婴幼儿医疗保障的无缝衔接机制。简化“出生一件事”联办流程，实现出生即参保、出院即结算；推动政策范围内住院分娩“无自付”覆盖全体生育女性，而非只有参保女职工；“免除婴幼儿的医保缴纳负担，以个人自费用封顶替代基金支付封顶”，^①探索开展0—3岁儿童免费医疗试点；统筹妇幼健康、0—6岁儿童保健与基本医疗保险待遇衔接，^②同时将更多疫苗纳入免费接种范围，对儿童体检等健康服务实行免费或减免。二要完善儿童重大疾病保障机制，将更多儿童专用药品和医疗服务项目纳入医保目录，重点提高白血病、先天性心脏病等大病的保障水平，减轻重病儿童家庭的医疗负担。三要加强儿童健康管理的全周期覆盖。强化出生缺陷综合防治、营养监测与指导、心理健康服务体系建设，进一步扩大农村义务教育学生营养改善计划覆盖范围并提高补助标准。四要健全残疾儿童康复救助制度，扩大救助覆盖面，取消户籍限制，实现常住地救助，逐步实现基本康复服务免费提供，并建立康复救助与医保报销、教育资助、福利补贴等政策的衔接机制。五要提升儿科医疗服务的可及性与质量，加强基层儿科能力建设，推动儿童友好医院建设，让优质儿科资源更均衡地覆盖城乡儿童。

5. 困境儿童福利

困境儿童福利保障是儿童福利的底线，应进一步健全困境儿童分类保障制度，提高保障的精准性和有效性。具体而言，一要完善困境儿童分类认定标准，简化认定流程，建立动态管理机制，实现应保尽保、应退尽退、精准保障。二要全面提高困境儿童保障水平，建立基本生活保障标准与当地居民人均消费支出或最低生活保障标准挂钩的自动调整机制，逐步实现事实无人抚养儿童与孤儿同标同保，将低保边缘家庭重病重残儿童参照单人户纳入低保，完善临时救助制度，并缩小省际、城乡保障标准差距。三要统筹医疗、教育与心理关爱服务，继续资助困境儿童参加基本医疗保险并开展医疗救助，实现残疾儿童应救尽救；落实教育资助政策，推进融合教育；强化心理健康服务供给，将所有困境儿童的心理健康筛查纳入常规儿童体检。四要加强流动儿童和留守儿童精准关爱保护，落实“流入地为主、流出地协同”原则，将流动儿童全面纳入常住地公共服务体系特别是落实好随迁子女入学政策；健全强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预机制，强化监护支持与替代性养育。加强儿童督导员、儿童主任队伍建设。

立足于中国式现代化与共同富裕的目标要求，儿童福利制度的完善绝非权宜之计，而是落实“投资于人”理念的必然选择，更是建设“福利中国”、创造人类文明新形态的战略安排。

① 郑功成：《投资于人：在发展中保障与改善民生——“十五五”时期社会保障与基本公共服务均等化发展的着力点》，《人民论坛》2026年第7期。

② 袁涛：《低生育率、生育权益与生育权益保障——兼论积极保障理念下中国特色生育保障体系构建》，《社会保障评论》2024年第4期。

面向未来，中国儿童福利制度建设应当坚持“大儿童福利观”，把儿童福利摆在更加重要的战略位置，统筹兼顾、精准施策，持续优化义务教育、儿童津贴、托育服务、儿童健康与医疗保障以及困境儿童福利等制度安排，让每一个孩子都能享有公平而有质量的福利保障，都能健康成长与全面发展。这不仅是亿万家庭的共同期盼，也是对中国式现代化的回答——在一个真正以人民为中心的社会里，每一个孩子都值得被看见、被善待、被投资。

Optimisation of the Child Welfare System from the Perspective of a "Broad View of Child Welfare"

Yin Jidong

(School of Public Administration, Shandong Normal University, Jinan 250358, China)

Abstract: Child welfare is an important indicator of the level of progress and civilisation in a society. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China's child welfare provision has continued to develop, with an increasingly evident orientation towards inclusive development. Overall, however, it still falls short of children's developmental needs, and imbalances between urban and rural areas, across regions, and among different groups remain pronounced. It is therefore necessary to establish a "broad view of child welfare" and translate it into top-level design, policy coordination, resource coordination, and improvements in overall effectiveness. This approach should follow the basic principles of addressing deficiencies and supporting vulnerable groups, strengthening services, mobilising social resources, and enhancing coordination and efficiency. On this basis, coordinated efforts should be made to optimise major areas of child welfare provision, including compulsory education, child allowances, childcare services, child health and healthcare protection, and welfare for children in difficult circumstances, thereby building an inclusive child welfare system suited to Chinese modernisation.

Keywords: broad view of child welfare; Chinese modernisation; institutional optimisation

(责任编辑：仇雨临)