

家庭本位、社区依托：三种典型福利国家儿童福利制度比较与借鉴

黄涘莹，孟亚男

华北电力大学，河北 保定

收稿日期：2022年6月28日；录用日期：2022年7月20日；发布日期：2022年7月27日

摘要

儿童是祖国的未来，儿童的健康成长离不开儿童福利制度的保障。根据安德森基于政府、市场和家庭三者福利供给中的不同作用而对福利国家的划分，以德国、瑞典和美国为例，梳理三种典型福利国家福利模式的国际经验。整体来看，其儿童福利制度各有所长，在家庭福利政策和儿童与家庭福利服务上都有各自的典型做法。借鉴国际经验，进而提出构建以家庭为本位、社区为依托的儿童福利制度：以家庭为本位制定津贴、假期等福利政策；以发展社区咨询-预防-介入-治疗的全过程服务为福利实施路径；并发挥政府市场社会多元福利主体责任共建福利支持体系，最终构建与我国经济社会发展相适应的现代化儿童福利制度。

关键词

儿童福利，家庭本位，社区依托，国际经验

Family-Oriented and Community-Supported: Comparison and Reference of Child Welfare Systems in Three Typical Welfare States

Sixuan Huang, Ya'nan Meng

North China Electric Power University, Baoding Hebei

Received: Jun. 28th, 2022; accepted: Jul. 20th, 2022; published: Jul. 27th, 2022

Abstract

Children are the future of the country, and the healthy growth of children can not be separated

文章引用：黄涘莹，孟亚男. 家庭本位、社区依托：三种典型福利国家儿童福利制度比较与借鉴[J]. 社会科学前沿, 2022, 11(7): 2992-3000. DOI: 10.12677/ass.2022.117411

from the guarantee of child welfare system. According to Anderson's division of welfare state based on the different roles of government, market and family in welfare supply, taking Germany, Sweden and the United States as examples, this paper combs the international experience of three typical welfare state welfare models. On the whole, their child welfare systems have their own strengths, and they have their own typical practices in family welfare policies and child and family welfare services. Drawing lessons from international experience, this paper puts forward to build a family-based and community-oriented child welfare system: making welfare policies such as allowances and holidays based on family; to develop the whole process service of community consultation-prevention-intervention-treatment as the welfare implementation path; and give full play to the government, market and social multi-welfare subject responsibility to build a welfare support system, and finally build a modern child welfare system that is compatible with China's economic and social development.

Keywords

Child Welfare, Family-Oriented, Community-Supported, International Experience

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

儿童是家庭的希望, 是国家和民族的未来。近年来, 我国的儿童福利事业进展显著, 党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央把培养好少年儿童作为重大战略任务[1], 十九大报告则进而提出“幼有所育”的民生要求, 建设现代化普惠性儿童福利制度已经成为我国社会发展的内在要求。

西方发达国家已经形成了较完备的儿童福利制度以及跨领域多维度的社会政策支持系统。其以完善的家庭福利为基础, 包括津贴补助、产假制度并辅以相应的社会服务, 形成了国家监护和国家亲权体系。当前, 我国已经具备了以家庭福利为基础的普惠性儿童福利服务体系战略转型升级的主客观条件[2], 在当前的时代背景下, 借鉴和吸取国际儿童福利制度的经验与教训, 学习国外儿童家庭和社区福利的政策与实施路径, 推动构建我国儿童福利的新政策、新框架, 增强福利的可及性是十分有必要的。

儿童福利是嵌入国家福利体制之中的, 埃斯平-安德森基于社会福利生产过程中政府、市场和家庭发挥的不同作用, 将西方资本主义国家的福利制度划分为了三种不同类型[3], 本文各选取了其中一个国家作为代表, 分别是保守主义福利体制的代表: 德国; 社会民主主义福利体制的代表: 瑞典; 自由主义福利体制的代表: 美国。希望以三个典型福利国家的儿童福利政策为参照, 围绕其家庭政策和服务实施路径进行研究和比较分析, 探讨构建中国特色儿童福利服务体系的具体思路和方法, 为我国儿童福利发展给予现实性参照。

2. 三种典型福利国家的儿童福利制度

2.1. 德国: 家庭支持导向的儿童福利制度

德国的儿童福利起源较早, 最早可追溯到中世纪后期, 教会组织和慈善机构进行的儿童救助是其主要形式。1924年魏玛共和国颁布的《帝国青少年福利法》是德国第一部属于儿童和青少年的独立法律, 规定每个地方政府都必须设立“青少年事务局”来全面负责青少年和家庭事务[4]。1953年德国联邦家庭事务部成立, 后改名为家庭与青年促进事务部。德国是公认的“家庭友好型”国家, 家庭承担着照顾儿

童的主要责任, 政府则通过各种家庭政策辅助和支持家庭[5]。除了围绕经济支持、产假制度等普遍性家庭政策以外, 德国的社会保险制度也涵盖了大量家庭友好型政策, 同时托育服务和儿童与家庭服务的不断发展也进一步落实了儿童和家庭的福利保障。

2.1.1. 家庭福利政策

1) 经济支持

德国在经济支持方面主要有现金补贴和税收减免两种形式, 涵盖儿童津贴、父母津贴、住房儿童金、儿童免税额等多项内容。儿童津贴是指国家向有未成年子女的家庭提供的经济支持, 有两种给付形式, 分别是现金补贴和税收减免, 财政部门会根据家庭情况判断何种方式对家庭最有利, 其标准是平均每胎 231 欧元(1597 元) [6]; 住房儿童金用于缓解有子女的年轻父母购置新房的压力, 其标准是每个儿童 1200 欧元/年(8404 元), 共发放十年; 儿童免税额是对家庭养育子女成本的税前扣除额, 包括儿童基本生活费和儿童教育花费两部分。父母津贴是在产后 12~14 个月的育儿假内父母享受的国家补贴, 补贴额每月最低为 300 欧元(2280 元), 上限是 1800 欧元(13,680 元)。

2) 时间支持

德国法定带薪产假包括产前 6 周和产后 8 周, 共 14 周的时间, 在此期间的生育津贴金额等于平常税后工资。此外德国还有 3 年的无薪育儿假期, 其与上文提到的父母津贴相结合, 联邦政府发放的津贴数额为其休假前平均月收入的 65%至 67% [7]。若父母双方都休假, 则可领取 14 个月的补贴; 若只有一方休假, 则领取 12 个月的补贴, 政府通过这种方式鼓励父亲使用育儿假[8]。

3) 社会保险

在社会保险领域, 德国为有儿童的家庭也提供了多方面的保障和支持。在养老保险方面, 为了帮助由于承担更多的家庭责任而在职场中处于劣势的妇女而设置的育儿养老补助金, 该政策规定, 在 3 年的无薪育儿假期间, 父母一方(以母亲为主)有权享受政府代缴的养老权益。在失业保险方面, 若参保人家中有子女, 则领到的失业金金额会比无子女情况多失业前月工资的 7% [9]。在医疗保险方面, 参加了法定医疗保险和法定护理保险的参保人, 其未满 23 岁或继续求学的未满 25 岁的子女可零付费参保, 享受医疗保险和护理保险[10]。

2.1.2. 儿童与家庭服务

1) 托育服务

德国托育服务的不断发展体现出政府加大了支持家庭生活的力度: 第一, 法律保障。2008 年德国出台《儿童托育促进法案》, 规定自 2013 年 8 月起, 所有 1 岁及以上的儿童都有权利进入日托机构[11], 如果当地政府无法满足家庭中婴幼儿的入托需求, 则政府需为其配备专业的保育员入户服务[12]。第二, 财政投入。数据显示, 德国 2/3 的托育机构都是由非盈利组织创办的, 如教会和慈善组织等, 政府则对其进行财政补贴和管理[13]。截止 2016 年, 联邦政府已投入 72 亿欧元发展公共托育服务, 共增加了约 45 万个婴幼儿托位[14]。同时计划在 2021 年拨款 35 亿欧元进一步发展托育服务。第三, 需求导向。为了适应父母工作时间灵活、看护婴儿时间不确定的状况, 部分托育机构便采取了延长托育时间, 开放夜间、周末等看护时间的措施。

2) 儿童与家庭支持服务

德国《社会法典》中的第八部分《儿童与青少年专业服务法》强调提供广泛的“预防性和支助性措施, 帮助照顾和教育家庭中的儿童”, 并规定了四大类为儿童和家庭提供的社会服务: 第一类是为儿童和青少年提供的服务, 包括课外教育、心理咨询等; 第二类是为家长提供的包括家庭培训、离婚咨询在内的稳定家庭关系的服务; 第三类是为低龄儿童提供的日间照料服务; 第四类是为家庭提供补充性服务

和替代性服务, 其中, 替代性服务是指寄养家庭或者儿童与青少年寄宿教养机构。这些社会服务通常由慈善联合会等非政府组织提供, 其资金则由青少年事务局提供支持, 通常在社区服务中心、志愿机构和教会设置服务处并通过上门服务和接待咨询等方式为儿童和家庭提供所需服务。

2.2. 瑞典: 家庭基础导向的儿童福利制度

瑞典的儿童福利工作一直走在世界前列, 这既得益于其社会福利制度的全面性, 也得益于其儿童权利意识在社会中的广泛建立。瑞典于 1944 年出台了有关公共托幼的政策, 1947 年开始实施儿童津贴制度[15]。随后颁布的《儿童及少年福利法》以及《儿童照顾法》对儿童托育服务进行了明确规定。1990 年瑞典正式加入联合国《儿童权利公约》, 成为了首批签署公约的国家之一。1993 年代表儿童利益的国家儿童权益检察员办公室建立, 主要负责收集儿童的信息, 同时每 6 年进行一次针对全国儿童权益状况的调查报告。随着一系列法律、政策的颁布和相关负责机构的建立, 瑞典的儿童福利制度逐渐走向成熟。

2.2.1. 家庭福利政策

1) 儿童与家庭津贴

瑞典政府向有子女的家庭以津贴形式提供支持, 目前主要有儿童津贴和儿童照顾津贴两种形式。始于 1974 年的儿童津贴制度覆盖所有 16 以下的瑞典儿童, 补贴标准是每个儿童 1050 克朗/月(≈681 元/月), 并且补贴数额随家庭中子女的数量递增[16]。1994 年开始设立的儿童照顾津贴覆盖所有 1~3 岁之间且没有接受托育服务的儿童的父母, 这项补贴每月最多 3000 克朗(≈1947 元)。然而这项补贴在瑞典也被一部分人认为是“妇女的陷阱”[17], 可能会使妇女失去工作机会, 因此随着执政党的更替, 这项政策也时有时无。除此以外, 在住房保障方面, 瑞典政府对每月住房花销超过 1400 克朗(约 1065 元)的有子女家庭进行补贴, 补贴金额取决于子女数量、家庭收入和住房费用[18]。

2) 产假与育儿假

瑞典还设立了多种假期, 其中包括产假、育儿假和临时父母假等, 为父母照顾孩子提供了充足的时间和薪资保障。首先是产前带薪假, 孕妇可在生产前的 2 个月内享受 50 天的带薪产假, 在这期间的薪资补贴大约是平时收入的 80%。其次, 瑞典是第一个设立产后带薪育儿假的国家, 如今的政策是在孩子 0~8 岁之间, 父母可享有带薪育儿假 480 天, 其中父亲和母亲各自有 90 天不可转移的假期, 这也增加了父亲参与家庭照顾的比例。育儿假的前 390 天可以得到休假前收入的 80%, 对于没有工作的父母来说, 前 390 天也可获得 250 克朗/天(185 元/天)的补贴, 其余 90 天则统一按照费率支付补贴[19]。同时, 育儿假的使用时间十分灵活, 既可以选择大段连续时间, 也可以选择一天中的某个时段休育儿假。在社会人口红利的现实需求下, 瑞典政府又出台政策表示 2014 年之后出生的子女其父母的育儿假可延长至孩子 12 岁[20]。最后, 用以为 12 岁以下儿童生病时提供给其父母的 120 天带薪临时父母假也是瑞典政府儿童照顾政策的重要一部分, 其补贴标准是休假前工资的 77.6% [21]。

2.2.2. 儿童与家庭服务

1) 托育服务

瑞典的儿童权利意识还体现在对于幼儿受教育权的绝对保障, 并通过 1995 年出台的《儿童照顾法》对地方政府在儿童照顾上法律责任做出了规定。瑞典的幼儿教育分为两部分, 为 1~5 岁儿童提供的托育服务以及为 6 岁儿童提供的学前教育。整体来看, 瑞典的托育服务机构可分为幼儿园、开放幼儿园和家庭日托中心三种。幼儿园提供全日制的早教和照料服务; 开放幼儿园为父母和孩子提供共同的活动场所; 家庭日托中心是登记注册的保育人员在家中提供的看护服务。瑞典政府在 1998 年设置了 1~5 岁儿童的“全国教育课程”, 使得学前教育成为了全国教育体系的一部分[22]。随后, 瑞典政府出台学前教育学费限高

令以满足低收入家庭入托的需要[23], 明确规定所有儿童, 无论其家境如何, 都有接受学前教育的权利。

2) 联系家庭服务

瑞典为儿童及其家庭提供福利的典型做法是“联系家庭”或“联系人服务”, 是指为 18 岁以下的儿童提供每月 1~2 个周末, 或当儿童自己的家庭临时出现问题时提供的陪伴和留宿服务。此类服务方式与英国的喘息护理服务有相似之处, 本质上都是一种支持家庭的临时性服务。联系家庭和联系人服务最早在 1982 年的《社会服务法》中设立, 这使得志愿者和非专业人员加入到瑞典儿童福利的提供主体当中。2000 年, 在瑞典每 1000 人当中就有 10 人参加了这项服务[24]。整体上联系服务的开展较为灵活和自由, 儿童福利部门主要负责确认其资质并对联系服务的开展情况进行一年两次左右的监督[25]。

3) 儿童与家庭支持服务

瑞典各地方都有着较大的自治权, 因此各市镇以及各市下辖各区所设立的儿童和家庭福利组织都不尽相同。以马尔默市的玫瑰园区为例, 该区设有负责儿童和家庭福利工作的社会福利委员会, 委员会又下设社会服务办公室以及儿童和家庭中心。社会服务办公室主要负责回应强制报告案件, 儿童和家庭中心由多名社会工作者组成, 主要负责: 第一, 进行家访以及对有犯罪记录的儿童进行特殊照顾。第二, 为儿童寻找联系家庭或寄养家庭, 确认其资质后与其签订合同, 并定期支付薪酬。第三, 调解家庭与寄养家庭之间的矛盾并帮助家庭做好被寄养儿童回归家庭的准备等[26]。

2.3. 美国: 社区参与导向的儿童福利制度

美国的儿童救助起步较晚, 直到 19 世纪才有所发展。随着工业革命的进行和城市化变革, 城市孤儿、弃婴和童工的数量急剧增多, 宗教组织和社会上的有识之士开始关注儿童救助和保护[26]。1853 年纽约儿童救助协会成立, 旨在为孤儿提供家庭安置; 1875 年世界上第一个完全服务于儿童保护的组织——“纽约防止虐待儿童协会”成立; 1899 年世界上第一个青少年法庭在芝加哥成立。19 世纪和 20 世纪初, 美国儿童保护机构大多是非政府性质的, 20 世纪开始, 民众呼吁政府参与到儿童保护中来。1909 年美国白宫儿童福利会议召开, 这次会议宣布设立儿童局管理儿童福利的相关事务, 儿童局的建立标志着美国儿童福利制度的形成, 国家干预儿童福利事业的时代就此到来[27]。

2.3.1. 家庭福利政策

美国作为自由主义福利模式的代表, 是典型的低福利、补救型福利模式, 主要依靠市场发挥作用[28], 政府对家庭的帮助和支持微乎其微。首先, 美国的儿童津贴具有补缺性而非普遍性, 儿童津贴只提供给贫困儿童、孤儿、残疾儿童及其他困境儿童, 其目的只是为了遏制贫困, 避免虐待和疾病。主要的补贴项目有贫困家庭临时救助计划(TANF)和个人所得税抵免(EITC)。TANF 的资金使用灵活, 既可用于现金补贴也可用于社会服务事业, 其目的在于帮助贫困家庭、避免未婚先孕、减少福利依赖和维持家庭关系[29]。建立于 1975 年的 EITC 旨在促进就业和减少贫困的发生, 有子女的低收入家庭可在报税后根据收入水平和子女数量得到部分或全部的退返税额。其次, 美国缺少全国性的带薪产假, 法律只规定了 12 周父母都享有的无薪产假, 而目前全国只有 3 个州实行带薪产假。最后, 美国的托育机构以私营为主, 进行市场化运营, 政府资金补贴相对较少, 父母承担着近 60%的托育成本[30]。

2.3.2. 儿童与家庭服务

美国是儿童的天堂, 儿童被看作社会的财富[31]。美国儿童福利服务一直致力于为儿童提供长久、安全的居住环境, 并主张国家干预, 对于遭受虐待和忽视的儿童, 儿童保护机构会介入并将其带离原家庭接受家庭外安置。而自 20 世纪 80 年代开始, 美国儿童福利政策发生了改变, 逐渐从“解救儿童”向“预防保护”、“回归家庭”转变[32]。在美国目前的儿童福利环境下, 通过社区发展资源丰富的服务系统来

支持家庭特别是弱势家庭来照顾和保护儿童的方式已经初具规模。

1993年《家庭保护和支柱倡议》的出台,使美国儿童保护工作有了另外一种可能性。由于在资源、功能方面的限制,正式的儿童保护机构无法单独做好儿童保护方面的工作,需要更多的正式和非正式资源参与到儿童保护中来,以提供持续性服务,而这些资源则通过社区得到了整合。政府部门在社区服务系统中起着核心领导的作用,负责召开联席会议和购买服务,各社会组织、机构则相互合作为儿童和家庭提供覆盖儿童虐待和忽视的预防、介入、后续跟踪的全过程服务。这些服务组织往往会共用一个工作地点,在社区周边的学校或者家庭资源中心,方便有多种需求的家长寻求帮助,同时也有利于合作伙伴之间的工作沟通、信息共享,寻求帮助的家长往往只需填一份通用表格就可以满足各个服务机构的调查需求。

其中,具体的服务内容可分为一级预防方案和二级预防方案。一级预防方案旨在增强非正式网络的凝聚力,树立公众对于儿童养育的正确认识,更重要的一点就是识别有儿童虐待和忽视风险的家庭。比如为新生儿家庭提供家庭护理的达勒姆家庭倡议计划(DFI)、提供教育和就业培训的预防倡议示范项目(PIDP)和以研讨会形式教授育儿知识的积极抚育计划(Triple-P);二级预防方案则是针对在一级预防方案中被识别为有儿童虐待或忽视风险但未报告给CPS的家庭提供服务。其中以家访项目为代表,主要为贫穷且有孩子的母亲提供上门帮助,这种服务往往从母亲孕期开始,其目的是帮助父母掌握他们的角色和养育子女的能力。目前美国的家访项目模型已经过严格的测试和评估,被广泛证明能够减少儿童虐待和忽视[33]。

3. 三种典型福利国家儿童福利制度特点与比较

德国是保守主义福利类型的国家,家庭负有提供福利的责任,国家承担临时辅助功能,市场则被边缘化。德国的儿童福利服务体系因此也表现出“家庭为主,国家为辅”的特点,家庭负担着75%的育儿成本[34]。20世纪90年代,随着人口结构的转变和社会保障制度的发展,德国将更多关注给予儿童和家庭,儿童福利实现了由补缺型向普惠型的转变[35],家庭政策逐渐中心化,社会保险体系更加成熟。整体来看,其家庭政策倾向于“显性家庭主义”[36],儿童福利则以转移支付为主要手段,如现金补贴、税收减免和带薪产假,都是对家庭收入的变相补贴,以使有孩子的家庭和没孩子的家庭实现“收入公平”[37],进而预防由于家庭贫困而带来的儿童虐待和忽视问题。德国政府通过高金额、多种类的津贴以及社会保险制度的配合来支持家庭照顾儿童,非政府组织则通过托育服务和儿童与家庭服务的提供在具体的福利服务输送中发挥作用,但受国家为辅理念的影响也使得其存在缺少资金支持和质量监督等问题,难以受到民众信任。

瑞典是社会民主主义福利类型的国家,国家作为福利的主要提供者,其福利目标是尽量减少家庭对市场的依赖,国家对儿童福利的保障和分配负有绝对责任。瑞典的儿童福利模式因此表现出“家庭基础,福利普惠”的特点。在瑞典,国家充分肯定家庭对于儿童成长的重要作用,其家庭政策旨在保障儿童得到更好的家庭照料,如通过儿童津贴和税收减免等“再家庭化”的措施来巩固家庭的照顾功能,又通过带薪育儿假和强制父亲假等“去家庭化”的措施来帮助女性回归工作,给予父母工作或家庭的选择权,最大程度上为家庭提供照顾儿童的便利[38]。同时瑞典政府与各民间组织、志愿者协同为儿童和家庭提供多种福利落地措施:通过托育服务解决婴幼儿照护问题,设置联系人服务增加社会支持,下设福利委员会落实具体福利服务供给,在与家庭政策的共同作用下,形成了预防为主、补救为辅的儿童福利体系。但也由于各项花费都由政府预算统一负责,因此福利的开展十分依赖国家的经济发展。

美国是自由主义福利类型的国家,强调市场机制的作用,政府秉持有限责任的理念,发挥补缺功能。美国的儿童福利模式因此也是补缺型的,整体表现出“社区参与,家庭为辅”的特点。伴随着第二次人

口转变, 美国儿童福利政策已经从国家一家庭的二分关系, 转变为国家一家庭一儿童的三角关系[39]。儿童不再是隐匿于家庭保护下的家庭成员, 而是作为福利主体受到政策的直接关注。在社会投资理论的影响下, 为了减少家庭背景对于儿童人力资本提升的影响, 美国出台了多项对抗贫困的家庭政策, 并自下而上的发展社区服务网络开展儿童虐待与忽视的预防服务, 通过政府与社会组织建立的伙伴关系为儿童与家庭提供预防到治疗的全过程服务, 社区的充分参与使得家庭照护得到了支持, 儿童福利的落实有了保障, 但就其家庭政策而言仍旧是依靠市场和家庭自身的补缺型政策, 难以满足所有儿童和家庭的需要。

4. 构建我国现代普惠性儿童福利服务体系的思考与建议

自 2018 年民政部“儿童福利司”设立以来, 我国就踏入了现代普惠型儿童福利的大门[2]。儿童福利政策逐渐现代化, 政策关注内容由儿童生存转为儿童发展, 政策覆盖对象由孤残儿童扩大到困境和留守儿童, 政策构建体系也由分散到统一。如今, 在人口结构转变带来的影响以及健全多层次社会保障体系的要求下, 儿童福利事业亟待进一步的发展。纵观三种典型福利国家的儿童福利模式, 可以发现其在不同的制度背景下有着相似的儿童福利发展方向, 而这些对我国儿童福利服务体系的构建能够发挥一定的借鉴作用。

4.1. 构建以家庭为本位的儿童福利体系

家庭是儿童成长成才的初始场所, 父母承担着生养和教育的基本职责。构建以家庭福利为基础的儿童福利体系对于缓解家庭养育压力、实现儿童利益最大化以及搭建现代儿童福利制度具有重要意义。以家庭福利为基础的儿童福利服务体系需要充分考虑“家庭”作为儿童养育场域的各种需要, 以上三种典型福利国家的家庭政策基本覆盖现金补贴、产假制度和托育服务, 在福利对象和提供主体上则有所区别。对于我国而言, 儿童福利和家庭福利高度分割, 家庭作为“第一保护人”的职能作用如何真正实现, 是当今时代的主题[40]。在如今全国性及地方性政策的环境下, 可以进一步提出三条福利完善路径, 第一, 出台经济福利政策, 如通过设立现金补贴与津贴个税抵扣双轨并行的普惠式儿童津贴福利、落实托育成本个税抵扣政策、进一步增设全国范围的儿童教育费用税收抵扣和多子女家庭购房优惠政策等方式分担家庭育儿成本, 给予儿童更好的生活条件, 进一步完善我国社会保险体系中对儿童和家庭的保障政策。第二, 完善生育休假制度, 大部分省份都已延长产假并增设陪产假和育儿假, 但延长和增设的部分并未纳入生育保险支付范围当中, 企业用工成本增加, 政策落实困难。应探索建立用工成本性别差异化的国家、企业、家庭共担机制, 对落实产假的企業给予补助或税收减免, 为小微企业提供生育保险缴纳优惠政策并鼓励家庭内育儿责任共担。第三, 逐步通过法律形式落实 0~3 岁儿童入托权, 支持社会力量兴办托育机构, 学习自由主义福利国家的实践经验, 利用市场满足家庭需求。除营利性托育机构外, 政府需要加大监督和补贴力度, 依托社区、企业、社会组织提供私域托育服务。

4.2. 发展社区咨询 - 预防 - 介入 - 治疗的全过程服务

有效的儿童和家庭福利最终必须建立在儿童和家庭与服务提供者高效互动的基础上, 而这种互动通过社区平台开展可以实现其最大效益。无论是儿童和家庭福利部门, 还是各种社会组织, 与社区网络达成合作都是有效递送儿童与家庭福利服务的关键。结合上文, 三种典型福利制度国家都已建立了预防为主, 补救为辅的现代儿童福利制度, 结合我国实际情况来看, 家庭福利政策的出台在逐步提上日程, 但儿童与家庭服务制度化却发展滞后。据此, 提出在社区发展针对儿童和家庭的咨询 - 预防 - 介入 - 治疗的全过程服务。考虑到我国的社会力量还未得到充分的发展, 可以效仿瑞典由各地方政府在所涉辖区内选定核心社区建立儿童和家庭办公室, 通过设置社工岗位和购买服务的方式开展服务。参考美国构建政

府—社会组织合作伙伴关系, 政府牵头为各组织搭建合作平台, 形成合力提供一站式多种服务。学习德国依服务对象、服务目的设定服务内容, 如针对青少年提供心理咨询、课业辅导, 针对家长开设家长培训课堂, 提供临时儿童看护; 通过与社区儿童主任合作定期家访并建立家庭矛盾调解中心, 为家庭提供支持, 建立家庭档案, 争取做到受访家庭一户一档, 问题家庭全过程干预。将社区这一基层平台的服务效果最大化, 并通过多类型的服务提高社区凝聚力, 增强家庭抵御风险的能力。

4.3. 发挥多元福利主体责任共建福利保障体系

虽然福利国家的划分依据是国家、市场和家庭三者福利提供中作用的大小, 但纵观三种典型福利制度国家的儿童福利发展方向都展现出了福利多元化的趋势。独木难支, 无论是单纯依靠政府、还是凭借市场, 都难以满足儿童福利的多样化需求。现代化儿童福利服务体系需要协同政府、市场和社会三方的力量, 才能真正构建“家庭本位, 社区依托”的儿童福利体系。对于我国而言, 政府力量相对更强, 因此要强化政府引导, 在初期拉紧各方合作的绳索, 创造合作的机会, 牵头建立社区或城区内的儿童与家庭服务中心, 运用购买服务的方式捆绑各方力量和各社会组织之间的合作, 同时还需承担风险把控和兜底保障的责任; 社会力量的作用也同样不容小觑, 家庭需要负起儿童照护的绝对责任, 发展主动寻求帮助的能力, 社区要充分调动资源, 汇聚凝聚力, 发挥社区网络福利输送的优势, 社会组织要抓住机遇, 分担政府服务压力, 把握正确的时代脉搏, 合作共赢; 市场作为提供福利的另一重要场所, 要充分发挥其满足多样化、多层次服务需求的重要作用, 配合政府的购买服务, 共建福利保障体系。

参考文献

- [1] 习近平关于青少年和共青团工作论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017.
- [2] 刘继同. 中国现代儿童福利服务体系制度化建设论纲[J]. 探索与争鸣, 2021(10): 140-147+179-180.
- [3] Andersen, G.E. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Oxford, 9-34.
- [4] 张威. 德国《社会法典》第八部/《儿童与青少年专业工作法》的核心精髓及其启示[J]. 社会政策研究, 2017(1): 81-94.
- [5] 洪秀敏, 刘倩倩. 三种典型福利国家婴幼儿照护家庭友好政策的国际经验与启示[J]. 中国教育学刊, 2021(2): 57-62.
- [6] 刘冬梅, 戴蓓蕊. 德国社会法中的家庭福利政策[J]. 德国研究, 2017, 32(3): 81-97+135-136.
- [7] Federal Employment Agency (2018) *Family and Kinder*. <https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/infos-rund-um-kindergeld>
- [8] 郭瑜, 庄忠青, 李雨婷. 国家责任与家庭功能: 德国儿童照顾制度及其对中国的启示[J]. 经济社会体制比较, 2020(2): 49-56.
- [9] 于秀伟. 德国社会保险制度中家庭友好政策的经验与启示[J]. 社会保障研究, 2018(4): 89-97.
- [10] Neitzsch, P. (2017) Wenn Eltern Geld fürs kranke Kind bekommen. <http://www.finanztip.de/krankengeld/kinderkrankengeld>
- [11] Bien, W., Rauschenbach, T. and Riedel, B. (2006) Wer betreut Deutschlands Kinder DJI-Kinder Betreuungsstudie. Beltz, Weinheim, 267-280.
- [12] 武欣, 史瑾. 21 世纪以来德国联邦政府 0~3 岁婴幼儿托育改革进展与趋势[J]. 外国教育研究, 2020, 47(7): 87-100.
- [13] Schreyer, I.P. (2018) Germany-Key Contextual Data: Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe. <http://www.seeepro.eu/English/pdfs/GERMANYKeyData.pdf>
- [14] 德国联邦家庭事务、老年、妇女及青年部网站[Z/OL]. <https://www.bmfsfj.de>
- [15] 瑞典儿童保护与服务的实践及启示[J]. 中国妇运, 2014(1): 20-24.
- [16] 何玲. 瑞典儿童福利模式及发展趋势研议[J]. 中国青年研究, 2009(2): 5-9+15.
- [17] Hiilamo, H. and Kangas, O. (2009) Trap for Women or Freedom to Choose? The Struggle over Cash for Child Care

- Schemes in Finland and Sweden. *Journal of Social Policy*, **38**, 457-475. <https://doi.org/10.1017/S0047279409003067>
- [18] Woodsworth, D. (1997) *Social Security and National Policy: Sweden, Yugoslavia, Japan*. McGill-Queen's University Press, Montreal and London, 52.
- [19] EPIC (2016) Sweden: Successful Reconciliation of Work and Family Life. http://europa.eu/epic/countries/Sweden/index_en.htm
- [20] Peter, M. (2014) 10th International Review of Leave Policies and Related Research 2014.
- [21] 刘杪杞. 福利国家儿童福利政策研究述评——以瑞典为例[J]. 社会科学动态, 2019(2): 60-65.
- [22] 李姿姿. 当前欧洲儿童照顾政策改革及其启示[J]. 当代世界与社会主义, 2016(4): 100-109.
- [23] EURYDICE. Early Childhood and School Education Funding. https://ec.europa.eu/education/policies/early-childhood-education-and-care_en
- [24] Socialtjänst (Social Services) (2001) Barn och unga-insatser år 2000 [Children and Young Persons Subjected to Measures 2000. Measures under the Social Services Act and the Care of Young Persons Act]. Socialstyrelsen [National Board of Health and Welfare], Stockholm.
- [25] Nancy, F. and Gary, C. (2006) *Towards Positive Systems of Child and Family Welfare: International Comparisons of Child Protection, Family Service, and Community Caring Systems*. University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, Toronto.
- [26] 张弛. 论美国儿童局及其历史作用(1912-1938) [D]: [硕士学位论文]. 沈阳: 辽宁大学, 2019.
- [27] 杨敏. 儿童保护: 美国经验及其启示[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2016.
- [28] 严敏, 朱春奎. 美国社会福利制度的历史发展与运营管理[J]. 南京社会科学, 2014(4): 88-94. <https://doi.org/10.15937/j.cnki.issn1001-8263.2014.04.006>
- [29] 薛在兴. 美国儿童福利政策的最新变革与评价[J]. 中国青年研究, 2009(2): 16-21. <https://doi.org/10.19633/j.cnki.11-2579/d.2009.02.004>
- [30] 童连. 上海幼儿托育问题研究[J]. 科学发展, 2018(10): 97-105.
- [31] 孙云晓, 张美英. 当代未成年人法律译丛(美国卷) [M]. 北京: 中国检查出版社, 2005.
- [32] 满小欧, 李月娥. 美国儿童福利政策变革与儿童保护制度——从“自由放任”到“回归家庭”[J]. 国家行政学院学报, 2014(2): 94-98. <https://doi.org/10.14063/j.cnki.1008-9314.2014.02.009>
- [33] Berger, L.M. and Font, S.A. (2015) The Role of the Family and Family-Centered Programs and Policies. *The Future of Children*, **25**, 155-176. <https://doi.org/10.1353/foc.2015.0007>
- [34] 贡森, 葛延风. 福利体制和社会政策的国际比较[M]. 北京: 中国发展出版社, 2012.
- [35] 杨无意. 德国儿童福利的发展及其对中国的启示[J]. 社会保障评论, 2021, 5(3): 110-121.
- [36] Leitner, S. (2003) Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective. *European Societies*, **5**, 353-375. <https://doi.org/10.1080/1461669032000127642>
- [37] 徐清. 欧洲福利制度主要模式的比较与借鉴[J]. 现代经济探讨, 2021(3): 126-132.
- [38] 江夏. OECD 国家儿童早期照顾政策取向差异及其对我国的启示[J]. 学前教育研究, 2021(5): 3-14.
- [39] 吴玉玲, 邓锁, 王思斌. 人口转变与国家-家庭关系重构: 英美儿童福利政策的转型及其启示[J]. 江苏社会科学, 2020(5): 53-63.
- [40] 纪文晓. 强化儿童保护功能的家庭福利政策[J]. 少年儿童研究, 2009(22): 26-31.