

普惠型儿童津贴：理论、政策与重构

杨力超 张冰怡*

【摘要】我国的儿童福利和社会福利政策体系正处于适度普惠式的探索期，并在多个县、市开展了普惠型儿童福利的探索工作。作为儿童福利体系中不可或缺的重要一环，普惠型儿童津贴制度是对儿童的基本社会保护，有助于促进社会融合与稳定，对我国突破现阶段的人口结构转型和贫困治理具有重要意义。本文基于贫困和耻感的研究视角，立足政策制定、政策结构与政策递送三方面分析目前国内外开展普惠型儿童津贴与非普惠型儿童津贴的利弊，以论证在我国全面推广普惠型儿童津贴的必要性、理论与政策抓手。基于我国当前特定的历史文化背景和政治制度环境，建立普惠型儿童津贴应当采取更加渐进、多元的制度设计，坚持尊重、透明、高效、便捷、诚实、尽责六大原则，促进多重政策目标的有效实现。

【关键词】社会福利政策；普惠型儿童津贴；反贫困；耻感；儿童福利

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.12.006

一、引言

1958年，美国学者威伦斯基和莱博克斯在他们出版的《工业社会与社会福利》一书中首次提出了社会福利的两种模型：补缺型社会福利和制度型（普惠型）社会福利。^①儿童福利作为社会福利的重要组成部分同样可划分为补缺型儿童福利和普惠型儿童福利。补缺型儿童福利以满足特殊或困境儿童的需求为主，主要特点为选择性的福利给付和较低的给付标准，领取福利前必须进行资格审查。普惠型儿童福利以全体儿童的发展为主，以国家制度承诺保障一国之内全体儿童的基本权益。普惠型儿童福利重视国家和政府的功能发挥，具有一国公民身份的儿童无须审查均可享受。^②经过漫长的发展变迁，我国儿童福利模式由补缺型向普惠型迈进，并于2010年进入适度普惠型儿童福利体系的建设阶段。适度普惠型福利模式适应我国经济和社会发展而形成，是介于补缺型福利模式和普惠型福利模式之间的一种类型，具有动态性。自2013年开始，民政部在4个县、市开展普惠型儿童福利制度试点工作，2014年

* 杨力超，北京师范大学社会学院副教授、硕士生导师；张冰怡，北京师范大学社会发展与公共政策学院博士研究生。

① 黄晨熹：《社会福利》，格致出版社/上海人民出版社，2009年版，第53页。

② 张学成：《从补缺到适度普惠：中国儿童津贴制度构建的设想》，《社会福利（理论版）》2019年第9期。

又增设了46个县市。^①经过多年建设,我国适度普惠型儿童福利体系逐步完善,如期实现了“十二五”期间国家儿童福利发展“三步走”战略中的第二步。^②2020年后,我国低生育率陷阱的风险依然存在,国家亟须建立与发展以儿童为中心的更具普惠性质的儿童福利政策体系,普惠型儿童福利体系是新的历史时期的必然选择。^{③④}

儿童津贴制度是儿童福利体系中不可或缺的重要一环。儿童津贴制度是指由政府直接向有儿童的家庭提供定期性现金给付的福利制度安排,其主要目标在于缩短有孩家庭和无孩家庭间的生活标准差距,并使孩子们在生活中享有平等的机会。^⑤作为一种最直接、最主要的儿童福利,儿童津贴几乎获得了全部工业化国家的支持与实行。^⑥中国最早的儿童津贴制度雏形可追溯到1982年国务院颁布的《关于进一步做好计划生育工作的指示》中的“发给独生子女保健费”^⑦;2001年,中国政府出台的专门针对农村义务教育阶段贫困家庭学生的“两免一补”政策亦可视为儿童津贴制度的先声;2009年、2010年,《民政部关于制定福利机构儿童最低养育标准的指导意见》^⑧《民政部财政部关于发放孤儿基本生活费的通知》^⑨相继发布,建立起针对孤儿的津贴制度,儿童津贴的概念真正产生;2011年,民政部、国家发展和改革委员会通知印发的《民政事业发展第十二个五年规划》提出“将探索建立儿童津贴制度”^⑩;2012年以来,我国儿童津贴制度向普惠型发展。2019年,世界劳工组织-联合国儿童基金会(ILO-UNICEF)表示普惠型儿童津贴由国家立法落实,定期(按月、季度或年度)支付给有儿童的所有家庭,以现金支付(或减免税收)的方式支付给18周岁以下儿童的主要看护人。^⑪其政策设计的逻辑是无论贫富,所有家庭在抚育下一代的过程中都会投入大量的人力和物力资源,因此所有抚育儿童的家庭都应当获得支持和补贴。

① 《民政部关于“关于将家庭教育纳入社区公共服务的提案”答复的函(摘要)》,民政部网站, <http://www.mca.gov.cn/article/gk/jytabljggk/zxwyta/201610/20161015002198.shtml>, 访问日期:2021年3月8日。

② 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1卷第3期。

③ 王皓田:《完善普惠型儿童福利体系》,《宏观经济管理》2020年第4期。

④ 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》,《江苏社会科学》2020年第5期。

⑤ 吴鹏飞、刘金晶:《适度普惠型福利模式下我国儿童津贴制度之构建》,《社会保障研究》2016年第2期。

⑥ 张学成:《从补缺到适度普惠:中国儿童津贴制度构建的设想》,《社会福利(理论版)》2019年第9期。

⑦ 王振川主编:《中共中央 国务院发出〈关于进一步做好计划生育工作的指示〉》,《中国改革开放新时期年鉴(1982年)》,中国民主法制出版社,2015年版,第113页。

⑧ 《民政部关于制定福利机构儿童最低养育标准的指导意见》,民政部政策研究中心网站, <http://xxgk.mca.gov.cn:8011/gdnps/pc/content.jsp?id=14191&mtype=1>, 访问日期:2021年3月8日。

⑨ 《民政部财政部关于发放孤儿基本生活费的通知》,民政部政策研究中心网站, <http://xxgk.mca.gov.cn:8011/gdnps/pc/content.jsp?id=14188&mtype=1>, 访问日期:2021年6月23日。

⑩ 《民政部、国家发展和改革委员会关于印发〈民政事业发展第十二个五年规划〉的通知》,中央政府门户网站, http://www.gov.cn/gzdt/2011-12/29/content_2033431.htm, 访问日期:2022年6月23日。

⑪ 2019年2月6日至8日,联合国儿童津贴国际会议由国际劳工组织和联合国儿童基金会主办,来自世界各地的300多人参加。

在中国，一方面面临人口结构与家庭变迁的现实，普惠型儿童津贴举全社会之力抚育儿童，可降低养育成本，提高人们的生育意愿，迎合目前政府放开三孩、鼓励生育的政策导向，维护人口均衡增长；另一方面，中国已于2020年年底消除绝对贫困，但相对贫困还会长期存在，在2020年之后的“后脱贫攻坚”与“后疫情”时代，社会风险变迁将对城乡儿童发展产生持续、甚至更大的影响，因此应重视经济与社会风险相互交织所带来的儿童贫困风险。^①儿童是世界的未来，他们的贫困脆弱性远高于成人，而世界各国在制定和实施社会福利和社会保障的政策过程中往往容易忽略儿童。范围广泛的儿童津贴制度是确保儿童身心健康成长的重要制度前提，物质福利最能体现国家福利的责任承担和政治承担。^②普惠型儿童津贴是对儿童的基本社会保护，反映了儿童权利与投资儿童的社会共识，对于可持续反贫困有十分重要的意义。同时，普惠性儿童津贴可与现有提高生育率的政策形成合力，有助于实现资源再分配，推动代际关系良性互动，促进社会和谐发展，有利于扶贫政策真正起作用，从而解决儿童贫困问题，因此应成为我国儿童福利制度建设的重要方向。本文从贫困与耻感的视角出发，立足政策制定、政策结构与政策递送三方面分析在中国倡导实行普惠型儿童津贴制度的原因，揭示其对我国现阶段扶贫工作和社会发展的重大意义，并讨论在我国实施普惠型儿童津贴制度的构想。

二、研究视角：贫困与耻感

追溯人类社会的发展史，“贫困”一直是世界各国福利政策关注的焦点，^③与贫困相关的尊严与耻感也体现在世界各国的治理思想和政策实践中。^④身陷贫困的人群常常与贫困本身相关联，穷人是罪恶的、反叛的、不光彩的，这个过程被称作“贫困化”，从古至今普遍存在于人类社会。在现代社会，领取救济被认为是非常羞耻、遭人鄙视的行为，因此在世界各国，“贫困”“穷人”和“社会救助”都成了羞耻的代名词。近年来学界对贫困的定义从经济收入这一单一指标逐渐拓展到对个体及群体在贫困中的经历和遭遇的多维度考量，^⑤贫困人群认为贫困

① 邓锁、吴玉玲：《社会保护与儿童优先的可持续反贫困路径分析》，《浙江工商大学学报》2020年第6期。

② 刘继同：《中国儿童福利制度构建研究》，《青少年犯罪问题》2013年第4期。

③ H. C. M. Michielse, Robert Van Krieken, Policing the Poor: J. L. Vives and the Sixteenth-century Origins of Modern Social Administration, *Social Service Review*, 1990, 64 (1).

④ 尊严与耻感是一对意义相对的概念，在本文特指与贫困相关的尊严与耻感。

⑤ 贫困与尊严的关联仍以解释性和理论性的探讨居多，在为数不多的实证研究中，牛津大学贫困与人类发展研究中心（OPHI）用经济学方法统计国别多维度贫困指数；Robert Walker及Ivar Lodemel团队自2009年起，以质性研究与定量研究相结合的方法在多国开展贫困与耻感/尊严的研究。基于Robert Walker的研究，国际劳工组织（ILO）2012年通过了“国家社会保障政策修正案”，其中第202号建议增加了“尊重受社会救助者的权利和尊严”的原则；2019年，Robert Walker团队的贫困多维度框架被OECD采纳，成为扶贫政策制定的重要依据。

给人带来的情感折磨和心灵挣扎更甚于物质和收入剥夺。^①虽然穷人深陷贫困的感受,如绝望、挫败、恐惧、愤怒、痛苦和羞耻等日益进入研究视野,但目前贫困研究中耻感相关研究缺乏,社会福利政策研究中更是缺少贫困与耻感视角的研究。

阿玛蒂亚森认为,耻感是贫困的绝对核心,是贫困的一个基本特征。^②耻感是一种内生的情绪,是个体身处社会关系之中,基于一定的道德要求和伦理准则,由外部环境激发,在对自身的思想道德行为进行自我评价或接受他人及社会的评价时所产生的的一种内心能够感知的否定性情感体验。^③托马斯·雪芙等学者认为,在不同的文化和社会情境中,耻感的表现形式、持续时长,以及可能引发的尴尬、羞辱、罪感等社会后果不同。^④耻感与人的个性、内在的自我关联更为紧密,较难改变,^⑤它如同身体的伤疤,永不愈合。^⑥

发展生物学家费塞勒认为,耻感起源于灵长类动物社会依靠武力统治族群的阶段;^⑦社会学家将耻感视为维护社会习俗的工具,因为在所有的文化下,人们都不会为了避免耻感而修正信仰或行为。^⑧此外,贫困是结构性的,在近代人类社会中,掌握权力的社会阶层故意把贫困、福利与耻感捆绑在一起,以矫正人们的态度和行为。穷人无力改变现状,这样的捆绑只能让贫困带来的痛苦更加深重。心理学对于耻感的研究表明,贫困带来的所有后果都与耻感紧密相连:在一个大家庭中,较为贫困的成员经常会被其他家庭成员轻视和疏远;在一个贫困的核心家庭中,男性经常会由于不能承担养家的责任而受到精神上的伤害,妇女承担维持社会关系等更为具体的与贫困相关的耻感;^⑨贫困家庭中的儿童则仿佛永远都在提醒着父母的失职:不能为他们的后代提供优渥的成长环境。身陷贫困的人奋力工作以摆脱现状,同时又尽量避免暴露自己贫困的现状以保全尊严。在不同的文化和社会情境下,与贫困相关的耻感

① 结论基于牛津大学在2016—2019年开展的题为“贫困的多种维度”研究,该研究在孟加拉国、玻利维亚、法国、坦桑尼亚、英国和美国开展,在各国不同的文化和经济背景下,由身陷贫困的人群自己识别和定义经历贫困的核心维度,从而以全新的方式重新定义贫困。研究详情参考Xavier Godinot, Robert Walker, *Poverty in all its Forms: Determining the Dimensions of Poverty through Merging Knowledge. Dimensions of Poverty*, 2020; Robert Walker, “How to Define Poverty with those Left Furthest behind?” Presentation at United Nations High level Political Forum, New York, July, 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=54N0axsZNnQ>.

② Amartya Sen, *Poor, Relatively Speaking*, *Oxford Economic Papers*, 1983, 35 (2).

③ 吴潜涛、杨峻岭:《论耻感的基本涵义、本质属性及其主要特征》,《哲学研究》2010年第8期。

④ Thomas J. Scheff, *Shame and the Social Bond: A Sociological Theory*, *Sociological Theory*, 2000, 18 (1).

⑤ June Price Tangney, Ronda L. Dearing, *Shame and Guilt*, Guilford Press, 2003, p.56.

⑥ David Yau-Fai Ho, Wai Fu, S.M.Ng, *Guilt, Shame and Embarrassment: Revelations of Face and Self*, *Culture and Psychology*, 2004, 10 (1).

⑦ Daniel Fessler, *From Appeasement to Conformity: Evolutionary and Cultural Perspectives on Shame, Competition and cooperation*, *The Self-Conscious Emotions: Theory and Research*, Guilford Press, 2007, pp.174-193.

⑧ Emi Furukawa, June Tangney, Fumiko Higashibara, *Cross-cultural Continuities and Discontinuities in Shame, Guilt and Pride: A Study of Children Residing in Japan, Korea and the USA*, *Self and Identity*, 2012, 11 (1).

⑨ Orton I, *Coping with Crisis? Recession, Mental Health and Social Security*. ISSA, 2011, p.132.

会有细微差异，^①但是耻感发生的路径是一致的，如Robert Walker通过研究绘制的贫困与耻感的关联模型^②（图1）所示：与贫困相关的耻感降低个体的自我价值，破坏人的行动能力，从而进一步造成社会排斥和削弱人的社会资本，这些因素共同导致贫困人群更加脆弱、让贫困持续得更加深久。此外，贫困与耻感的关联模型对耻感和污名做了区分——耻感是在政治话语的塑造下，由社会环境和个体行为互动产生的，而污名一般与政策设计和递送过程相关联，同样会造成伤害性的后果，但更强调“歧视”。

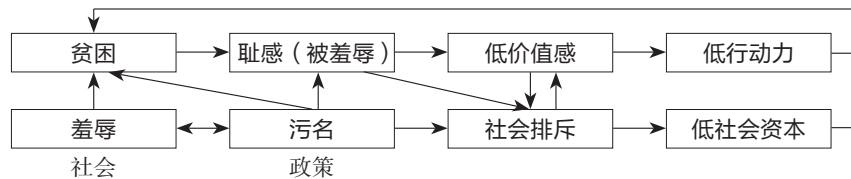


图1 贫困与耻感的关联模型

从政策设计层面来看，社会福利制度的设计本身常常是福利申请者和领取者遭受耻感的一个重要原因。为了领取福利，申请者要证明自己的经济状况并接受相关单位的反复审核，如果在其中的任何环节出了问题，申请者极有可能被指责“欺骗”“伪造材料”或者在反腐败活动中受到惩罚。^③此外，身陷贫困的人可能在福利筛选的过程中遭遇别人的歧视、在申请过程中被当作一个数字、被搜身、当众侮辱或者承担一部分合规成本。^④在受到不公平对待的时候，处于社会中上层的人群一般会奋起反击，而身处贫困之中的人们往往缺乏安全感，畏惧拥有权力的个体和机构，因为穷人的生存依赖于它们。许多决策者和不同层级的政府官员相信“贫困归咎于个人”，因此要减少所谓的穷人对福利制度的过度依赖，却从不反思因为制度问题导致的社会不平等和社会排斥，这也会造成贫困群体的耻感。^⑤

聚焦于儿童群体，贫困与耻感视角亦值得关注。2019年2月6日，国际劳工组织和联合国儿童基金会发布的联合报告表示：儿童生活在极端贫困中的可能性是成年人的两倍；目前全球超过六分之一的儿童无法获得社会保护，特别容易陷入长期贫困。^⑥儿童时期是人生的初始阶段，是个体成长和发展的时期，该阶段的成长经历和身心健康将对人的一生产生至关重要

① ATD4W, *The Hidden Dimensions of Poverty*, ATD Fourth World, 2019, p. 2.

② Robert Walker, *The Shame of Poverty*, Oxford University Press, 2014, p. 217.

③ Robert Walker, *The Shame of Poverty*, Oxford University Press, 2014, p. 89.

④ Fran Bennett, Mike Brewer, J. Shaw, *Understanding the Compliance Costs of Benefits and tax Credits*, Institute for Fiscal Studies, 2009 (7).

⑤ Richard Wilkinson, Kate Pickett, *The Inner Level: How more Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Wellbeing*, Penguin, 2018, p.77.

⑥ 《联合国报告：缺乏福利使近三分之二的儿童面临陷入“贫困恶性循环”的风险》，联合国新闻网站：<https://news.un.org/zh/story/2019/02/1028211>，访问日期：2021年12月6日。

的影响。作为家庭成员的重要组成部分,同时也是家庭成员中脆弱性最强的部分,儿童的贫困问题由于其长期性和复杂性而备受关注。^①儿童在贫困中的经历以及他们对耻感的理解和表达是个非常复杂的过程,并且与成年人有很大差异。绝大部分身陷贫困的父母会竭尽所能给自己的孩子提供更好的生活条件,同时儿童也在学习如何与自己的需要妥协,学习如何做一个穷人。习得贫困的过程十分艰苦,成年人所经历的多维度贫困,儿童都要面对,而且他们还要常常吸收父母的负面情绪。儿童吸收和回应父母传递给他们的情绪,并同时试图管理自己的情绪。但儿童往往并不能理解自己遭遇的贫困,无法感同身受父母的努力和挣扎。贫困儿童常陷于矛盾的困惑情绪之中,他们在内心里拒绝艰难的生活,渴望有一个光明的未来,有些儿童还想方设法帮助父母增加家庭收入。这些孩子与其他家庭的孩子相比,自尊更低、家庭不幸和实施危险行为的比例更高。^②与成人相比,儿童之间的物质和身份攀比会让贫困儿童承受更艰难的境况:他们在学校里会遭到同伴的嘲笑、遭受校园暴力,从而引发羞耻感、降低行动能力,并引发自我厌恶。有研究表明,贫困儿童更易由艰难环境触发,成为欺凌儿童,用施暴转移贫困引发的负面经历,^③与贫困相关的耻感会给儿童的人生发展造成长久的负面影响。

综上所述,与贫困相关的耻感是由外部激发的一种内心体验,贫困污名会让耻感愈加深重;贫困群体对社会福利的需求是最大的,但贫困带来的耻感和社会福利政策对贫困群体尊严的伤害可能会造成不同社会阶层之间和阶层内部的分裂;儿童也会体验与贫困相关的耻感,但儿童的经历和感受与成年人有差异。因此,社会福利政策应该在制定和实施的整个过程中纳入贫困与耻感视角,反思对贫弱群体的排斥,从贫困与耻感视角出发研究针对儿童的社会福利政策意义重大。

三、贫困与耻感视角下中国普惠型儿童津贴制度构建的原因

社会福利政策是国家意志的体现,是现有行政、立法、司法、历史沿革等各种力量平衡角力之后的最终产出,它极大受制于该国现阶段经济发展水平、政策制度规范的基础以及政策文化和行为方式。^{④⑤}政策制定蕴含着政策设计的初衷、目的与价值理念,政策结构揭示了

① 葛岩、吴海霞、陈利斯:《儿童长期多维贫困、动态性与致贫因素》,《财贸经济》2018年第39卷第7期。

② 例如,英国的实证研究表明,贫困的成年人因为生活压力而将怒火转向孩子的时候,孩子也用怒火回应自己的父母,详见 Robert Walker, *The Shame of Poverty*, Oxford University Press, 2014, p.36.

③ 李洪波:《精准扶贫视野下农村留守儿童的权益保障》,《学术交流》2017年第4期。

④ Eric J. Evans, Gertrude Himmelfarb, "The idea of poverty: England in the early Industrial Age", *The Economic History Review*, 1985, 34(2).

⑤ H. C. M. Michielse, Robert Van Krieken, "Policing the poor: J. L. Vives and the sixteenth-century origins of modern social administration", *Social Service Review*, 1990, 64(1).

政策系统的功能及政策得以运行的逻辑，而政策递送则体现了政策运行的效率，故本研究从政策制定、政策结构和政策递送三方面论证贫困与耻感视角下中国普惠型儿童津贴制度构建的原因，为政策实施奠定基础。

（一）政策制定

普惠型儿童津贴是比较具有代表性的转移支付类政策模式，是更具基础性和广泛性的政策类别。^①针对有孩子的家庭发放儿童津贴是西方福利国家最常采用的社会政策工具，普惠型儿童津贴制度更是《贝弗里奇报告》（1942）中福利国家的三个支柱之一。^②国际劳工组织和联合国儿童基金会的联合报告指出：以现金补助形式从公共资金中获得的国家福利在打破贫困和脆弱性的恶性循环方面发挥着至关重要的作用，^③截至2019年，以西欧发达国家为主，全球共有21个国家提供普惠型儿童津贴。从贫困与耻感视角出发构建中国普惠型儿童津贴制度有利于增强制度与个人之间的相互信任、保护并提升每位公民的尊严、减少与贫困相关的耻感、防止社会分裂、提高扶贫效率和加强人力资本投资，同时还有促进资源投放、支持家庭照顾、鼓励生育、提高妇女地位等附加政策效果。

改革开放之后的高速发展给中国带来了收入不平等和社会阶层的分裂，迫切需要我国的社会福利制度做出相应的制度改革，以回应城乡差异、贫富差距等社会发展失衡问题的迫切需求。从理论上来看，非普惠型津贴的实施会带来社会分裂的风险，生活在底层的贫困人群常常被政策污名化，导致“贫困群体”而非“贫困”被视为社会问题，政府无须给穷人提供高质量的社会服务。^{④⑤}尽管世界各国的条件型儿童现金转移支付政策各有特色，但这些政策的制定都源自同一假设：贫困儿童父母由于行为不端而忽视、妨碍儿童健康成长，需要通过物质激励得以纠正。所有的条件型儿童现金转移支付项目不可避免地造成社会分裂和贫困人群的污名化，传递“贫困家庭必有不端父母”的价值观。^⑥此外，适度普惠制将特定儿童认定为“困境儿童”，在缺乏科学标准的前提下，选择性补缺的做法导致群体之间的公平性差，困境边缘儿童更会产生不公平感。他们可能长期处于社会的边缘，难以融入主流社会当中，这

① 邓锁、吴玉玲：《社会保护与儿童优先的可持续反贫困路径分析》，《浙江工商大学学报》2020年第6期。

② 丁建定、李薇：《西方国家家庭补贴制度的发展与改革》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2013年第1期。

③ 《联合国报告：缺乏福利使近三分之二的儿童面临陷入“贫困恶性循环”的风险》，<https://news.un.org/zh/story/2019/02/1028211>，访问日期：2021年12月6日。

④ Kaufmann Daniel, Recanatini Francesca, Anderson James H, *Service Delivery, Poverty and Corruption—Common Threads from Diagnostic Surveys*, Background paper for 2004 World Development Report, World Bank, 2004, www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/d-surveys.html.

⑤ Philip Keefer, Stuti Khemani, Why Do the Poor Receive Poor Services?, *Economic and Political Weekly*, 2004, 39.

⑥ Judith Treas, Jacqueline Scott, Martin Richards, *Wiley Blackwell Companion on the Sociology of the Family*, Blackwell Publishers Inc, 2014, p.13.

对于其自信心和机会获得都会造成严重的影响,^①从而加剧社会分裂的风险。与之相反,普惠型儿童福利使儿童能接受到高度公正与平等的对待,服务使用者将不会有任何丧失地位身份、人格与自尊及被羞辱的感觉,^②不同社会阶层的儿童及其家庭有利于化解社会排斥和实现社会融合,减少耻感。^③与非普惠型和适度普惠型儿童津贴相比,普惠型儿童津贴因为不限准入门槛、操作成本低而透明度高,因此在政策实施环节不易变形,普惠的本质决定了它不会伤害贫困人群的尊严或割裂不同的群体,引起社会分裂。

同时,政策制定依赖政策话语陈述问题和定义政策,并通过话语力量反作用于政策。^④贫困人群经常被“扶贫”的政治话语与社会其他群体隔离开,暴露于关于贫困的政治讨论和公众舆论中,成为无力的、无能的、被同情、被扶助、被区别对待的特殊群体。在条件型现金转移支付项目中,由于贫困归咎于个人,贫困人群以外的其他主体在道德上不承担扶助义务,因此扶助的话语态度经常是施予,贫困人群领取福利的前提是在公开或半公开的场合展示自己的窘境,并承诺纠正其行为态度,否则会受到制裁。^⑤这个过程完全忽视了贫困人群的隐私和尊严,将他们与社会其他群体割裂,普惠型儿童津贴则从政策话语上完全避免了分裂和歧视。目前我国正处于“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”的发展阶段,^⑥在这一阶段构建普惠性儿童津贴这一普惠型福利制度,会让全体社会成员“持续获得由社会发展所带来的益处”,会在最大程度上保障每个社会成员的基本尊严以及基本生活底线。^⑦

从儿童反贫困的角度看,现金津贴能够支付家庭抚养子女的费用,确保儿童获得基本的生活保障。消除儿童贫困以及促进儿童发展不仅是家庭的责任,也是国家与社会发展的共同目标。政策制定的出发点在于承认所有家庭养育儿童的需求和为此投入的直接成本,认为儿童是一个社会的共同财富,^⑧因此它是主动、积极的,而非补救型的政策。普惠型儿童津贴与家庭收入无关,每个有未成年子女的家庭都能得到现金资助,体现了在新社会风险条件下“国家—家庭—儿童”之间新的社会契约理念。^⑨此外,面向所有儿童投放的普惠型津贴承认

① 薛在兴:《从适度普惠到精准保障——关于中国儿童福利和保护改革方向的思考》,《贵州社会科学》2020年第5期。

② Titmuss M. Richard, *Commitment to Welfare*, *Social Policy & Administration*, 2010 (3) .

③ 张学成:《从补缺到适度普惠:中国儿童津贴制度构建的设想》,《社会福利(理论版)》2019年第9期。

④ Charles Bazerman, *A Rhetoric of Literate Action: Literate*, Fort Collins, The WAC Clearinghouse and Parlor Press, 2013, p.181.

⑤ 成海军、朱艳敏:《社会转型视阈下的普惠型儿童福利制度构建》,《学习与实践》2012年第8期。

⑥ 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《求是》2014年第1期。

⑦ 吴忠民:《普惠性公正与差异性公正的平衡发展逻辑》,《中国社会科学》2017年第9期。

⑧ Wim Van Oorschot, Femke Roosma, Bart Meuleman, Tim Reeskens, *The Social Legitimacy of Targeted Welfare. Attitudes to Welfare Deservingness*, Edward Elgar, 2017, p.76.

⑨ Michael Wyness, *Children, Family and the State: Revisiting Public and Private Realms*, *Sociology*, 2013, 48 (1).

每一位儿童的价值，而基于一定条件的小规模投放则无法达到这些目的。从生命历程的视角来看，普惠型儿童津贴在每个人由于养育子女而必须增加生活成本的阶段给予补贴，^①同时资源又投放给下一代，当后辈时运不济、生长环境比不上父辈的时候，尤其有利于增强整个社会的代际团结。^②研究表明，一个家庭如果获得额外的资源，成人倾向于将其投放于未成年儿童；^{③④}而受接济的儿童成年之后，得益于童年的经历，他们会愿意投放更大比例的个人资源回馈支持其父辈。^⑤再者，普惠型儿童津贴反映了一种尊重儿童权利和投资未来的社会理念，可以达到反贫困和人力资本投资的效果。^⑥

此外，普惠型儿童津贴纵向贯穿各社会阶层，又横向铺展，对所有养育儿童的家庭一视同仁，承认社会中上层家庭养育儿童的艰辛，有利于获得掌握政策话语权阶层的政治支持，争取到更多的资源投放。故综合政策预期效果来看，普惠型儿童津贴制度除了直接有助于维护受助者尊严、减少与贫困相关的耻感、防止社会分裂、消除儿童贫困、加强人力资本投资之外，还间接作用于争取资源投放、通过减轻家庭养育负担来促进生育率的提高、有助于解决社会失范、缺乏劳动意愿等社会问题，亦可以达到支持家庭照顾、提高妇女地位等政策效果。^⑦

（二）政策结构

1. 福利路径

福利路径的设置一般基于以下三种思路：基于需求、设置条件和基于公民权利，这三种路径的要求分别是：申请者承认自己的窘迫、申请者以制裁为代价承诺行为改变、作为公民权利自然获得。多层儿童福利制度（缴费型和非缴费型福利并行）给福利路径提供了第四种思路，然而因为福利组合中的各种制度路径不同，通过多层儿童福利制度实现的“普惠”也可能因为某一具体制度的失败而满盘皆输，隐含着造成社会分裂的风险。^⑧非普惠型儿童津贴如条件型儿童现金转移支付项目一般以保证儿童入学、参加体检、接种疫苗等为支付条件，

① John Robert Hills, *Good Times Bad Times: the Welfare Myth of them and us*, Policy Press, 2015, p. 88.

② Fahmida Rahman, Daniel Tomlinson, *Cross Countries: International Comparisons of Intergenerational Trends*, Resolution Foundation, 2018, p. 54.

③ Peter Koorman, The Labeling Effect of a Child Benefit System, *American Economic Review*, 2000, 90 (3).

④ Laura Blow, Ian Walker, Yu Zhu, Who benefits from Child Benefit? *Economic Inquiry*, 2010, 50 (1).

⑤ S Middleton, K Ashworth, Robert Walker, *Family Fortunes: Pressures on Parents and Children in the 1990s*, CPAG, 1994, p. 36.

⑥ 姚建平：《儿童现金转移支付模式：国际比较与路径选择》，《社会保障评论》2020年第4卷第4期。

⑦ Arlaug Leira, *Working Parents and the Welfare State*, Cambridge University Press, 2002, p. 4.

⑧ Robert Walker, Elaine Chase, Separating the Sheep from the Goats: Tackling Poverty in Britain for over Four Centuries in Gubrium, E, Pellissery S. and Lødemel, I. (eds.) *The Shame of It: Global Perspectives on Anti-poverty Policies*, Policy Press, 2013, pp.133-156.

如洪都拉斯的“家庭津贴计划”、孟加拉国的“教育午餐计划”等,在特定情况下会伤害受助者的尊严,如果受助者困于现实而不能达成这些条件就会失去救助金,这对真正需要救助的贫困家庭无疑是更深的伤害。普惠型儿童津贴因为不设条件,因此也能在根本上避免上述问题。同时,因为普惠型儿童津贴的操作手段之一是通过减免税金来补贴抚育儿童的家庭,因此会鼓励领取者积极投入工作。

2. 覆盖与瞄准

本文认为,评估社会保障政策的有效性,首要考虑的是目标人群的覆盖率。社会保障政策的目标覆盖率和实际覆盖率总有差距。在西方社会,这个差距主要是由领取社会保障金所带来的耻感造成的。^①虽然非普惠型津贴的目标人群更少,能给贫困儿童提供更多单位的资金支持,多投放于教育和医疗等领域使其有益于人力资本的培育、提升减贫的可持续性,但非普惠型津贴涉及瞄准,瞄准过程往往会造成社会分裂,首先让经济富裕的家庭与社区其他家庭割裂,然后在进一步筛贫的过程中,让贫困的家庭感到羞耻;瞄准率低也会直接导致底层人群对政策的不信任、嫉妒和愤怒,^②使之产生罪感和耻感。

目前各国通行的瞄准策略一般有三种:根据收入画线识别贫困人群、开展社区评估和地理区域瞄准。第一种策略即根据收入画线识别贫困人群是最普遍的做法,但是真正贫困的人群往往很难证明自己贫困。^③在这种情况下,一般采用两类政策手段:第一类是在选择全部人口中划定最弱勢的群体给予支持,如肯尼亚的“孤儿及弱勢儿童现金转移支付项目”,在这样的政策下,非孤儿的贫困儿童得不到支持;^④第二类是开展家计调查,在确定贫困户的时候综合考虑申请家庭的各种特征而非仅考察收入指标。家计调查往往给受益儿童带来污名化效应,使其产生耻感。且即便是开展了家计调查,政策效率也很难得到保障。以洪都拉斯“类家计调查”系统为例,真正最贫困的家庭,无法被选入接受“类家计调查”。^⑤第二种策略是开展社区评估,此时,被评估对象的隐私完全暴露在社区中,也极有可能伴有政策扭曲和腐败现象

① Robert Walker, We've never had it so good – how does the World Today Compare to 1957? From Oxford Martin School, 2015, <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/videos/view/490>.

② E. Gallardo, Política Social y Vida Comunitaria, *Effectos Del Programa Oportunidades en dos Comunidades Mazatecas de Oaxaca*, Masters Thesis at El Colegio de La Frontera Norte, Tijuana, México, 2008.

③ Alexander Peyre Dutrey, *Successful Targeting? Reporting Efficiency and Cosgs in Targeted Poverty Alleviation Programmes*, UN RISSD Social Policy and Development Programme Paper, 2007, p. 35.

④ Bjorn Gelders, *Child Vulnerability and Social Protection In Kenya*, WFP Kenya, UNICEF Kenya and the National Social Protection Secretariat, <https://www.wfp.org/publications/kenya-child-vulnerability-and-sp-kenya>.

⑤ Instituto de Estudios Peruanos IEP, *Programme Juntos: Certezas y Malentendidos en Torno a las Transferencias Condicionadas— Estudio de Caso de Seis Distritos Rurales del Peru*, United Nations Populations Fund, Instituto de Estudios Peruanos and UNICEF, Lima, Peru, 2009, p. 32.

的发生。在高度个体化的西方社会里，隐私暴露会带来极大的耻感。^①在中国和印度，瞄准偏差会让社区里更有地位、有关系的人得到社会福利，而穷人则被排除在外，^②这会让那些本来有资格却领不到福利的穷人受到贫困和社会排斥带来的双重伤害。第三种策略是地理区域瞄准，例如墨西哥大规模的“机会”项目、阿根廷的“家庭项目”^③和中国的定点扶贫项目，政策首先要识别贫困区域，然后在该区域内提供津贴。使用地理区域瞄准策略时，这个地区有可能会被戴上贫困、落后等各种帽子，导致整个地区的污名化。普惠型儿童津贴制度则有效避免了由瞄准而导致的污名化和耻感现象。

3. 控制权

儿童津贴的受益人名义上是儿童，但是领取津贴的人是父母或儿童的照料者，成人代为领取儿童津贴抹杀了政策本意。英国政府为了应对儿童贫困设置儿童津贴，其实是执政党为了争取更多的民意支持。许多发展中国家设置各类儿童津贴，目标之一是为父权制社会里失去自由的女性增权。现金转移支付项目通常会有多重目标，有些目标甚至是互相冲突的。与儿童相关的任何社会福利，儿童都只是部分获益。^{④⑤⑥}作为儿童监护人领取津贴的成人，妇女或穷人，可以作为次要政策瞄准目标。研究显示，成人一般会将领取到的儿童津贴的一部分用到别处，但与儿童有关的开支也总是优先于其他花销，特别是和教育、医疗、营养相关的支出。^⑦普惠型儿童津贴支持领取者自由支配收入，或许不能实现政策制定者的条件性目标，但是领取者能够自由决策。儿童作为最终受益者，尽管不能实现自由支配，但是在不同的文化制度、教养方式和物质环境中，他们会从同伴处习得自己的需求并向成人要求。

研究表明母职能更好确保儿童获益，因此儿童津贴一般发放给作为主要看护人的母亲。但是在不同的文化经济制度下，许多国家的妇女没有家庭财务决策权；即便有财务决策权，

-
- ① 在不同的文化制度下，隐私暴露与耻感的关联程度也不一致。例如在中国的低保研究并没有发现与社区暴露高度相关的耻感，详见Lichao Yang, Robert Walker, Jian Xie, Shame, Face and Social Relations in Northern China: Ramifications for social assistance provision, *China Quarterly*, 2019, 243 (5) .
- ② Lichao Yang, Robert Walker, Jian Xie, Shame, Face and Social Relations in Northern China: Ramifications for social assistance provision, *China Quarterly*, 2019, 243 (5) .
- ③ Ariel Fiszbein, Norbert Schady, Francisco H. G. Ferreira et al., *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, World Bank, World Bank Policy Research Report, 2019.
- ④ Lundberg, S. Pollak, R. and Wales, T. Do Husbands and Wives Pool their Resources? Evidence from the United Kingdom child benefit, *Journal of Human Resources*, 1997, 32 (3) .
- ⑤ Koorman, P. The Labeling Effect of a Child Benefit System, *American Economic Review*, 2000, 90 (3) .
- ⑥ Handa, S, Seidenfeld, D, Davis, B. and Tembo, G. The Social and Productive Impacts of Zambia's Child Grant, *Journal of Policy Analysis and Management*, 2016, 35 (2) .
- ⑦ Blow, L, Walker I. and Zhu Y, Who benefits from Child Benefit?, *Economic Inquiry*, 2010, 50 (1) .

不同的教养方式也让家庭财务分配呈现极大差异化。^①

(三) 政策递送

贫困人群与社会福利相关的耻感常发生于政策递送的过程中,近年来的社会福利研究揭示了世界各国的福利申请者尊严受到伤害的案例:南非妇女在“儿童支持项目”中,申请要排很久的队,要和工作人员反复说明家里的困难情况,而且要忍受工作人员恶劣的服务态度;^②英国的申请者认为他们的隐私受到侵害,申请福利让他们觉得自己渺小如尘,被当作一个数字、一个填表格的工具,而不是一个人来看待;^③美国纽约的社会底层家庭包括孩子,都会被政府定期搜查是否在自己的房子里私藏了枪支和毒品。^④

就非普惠型儿童津贴而言,其申请过程繁杂,政策成本高。首先,非普惠型儿童津贴要求福利发放机构、申请者和领取者花费大量的时间协商、申请、审核及监管,在技术进步尚未普及个人及家庭应用的时候,政府便出于监管和合规需求,不切实际地要求申请者及领取者承诺使用技术,^⑤这会给本身就身处贫困之中、教育程度较低的目标人群造成障碍。其次,世界各国的经验表明,妇女往往更关注家庭福利的申请,也是申请的实际操作者,而妇女获得的家庭支持较少,在申请不利的情况下,她们也会承受家庭成员的抱怨,甚至成为遭受家庭暴力的借口。最后,非普惠型的制度性要求更高:要求作为收入核算单位的家庭收入、消费和需求都对政府开放透明,要求领取者按期提供合规需要的材料且申请者和领取者都要接受福利提供者的家访。如此操作的后果就是申请者和领取者无暇顾及其他的生产性活动,且在整个申请活动中,申请者承受的焦虑、屈辱和污名、自我苛责、降低自尊和社会关系的割裂,往往才是最大的隐性成本。^⑥

政策递送者的工作态度和偏见也是主流价值观和政策落实情况的真实反映。从全世界范围看,贫困人群与政府官员打交道的经历一般都是负面、消极的,尽管穷人并不一定会在办事的过程中遭到歧视,但他们被轻视、歧视、虐待和污名化的案例比比皆是。^⑦此外,中央政

① Jenson J. and Nagels N, Social Policy Instruments in Motion. Conditional Cash Transfers from Mexico to Peru, *Social Policy and Administration*, 2018, 52 (1).

② Gemma Wright, David Neves, Phakama Ntshongwana, Michael Noble, Social Assistance and Dignity: South African Women's Experiences of the Child Support Grant, *Development Southern Africa*, 2015, 32 (4).

③ Robert Walker, *The Shame of Poverty*, Oxford University Press, 2014.

④ Empowerment-Jose Nunez at the UN civil society forum, Talk given at the United Nations Civil Society Forum, New York, 2014.

⑤ 例如英国政府早在个人电脑普及之前就将计算机引入福利申请过程中,哥伦比亚的“家庭行动”计划在个人银行账户普及之前就提出领取者银行转账制度。

⑥ 例如印度政府规定,申请社会福利需要向政府提供“低于贫困线身份证卡”。

⑦ 2012—2018年,牛津大学与挪威奥斯陆大学学院合作开展的全球七国“贫困与耻感”项目发现,发达国家和发展中国家的贫困人群经常在申请、获得和持有社会福利的操作过程中,受到政府官员及其他政策递送者的歧视与不公正对待。

府制定的福利政策一定要由地方政府操作落实，因此政策落地的“形状”取决于基层操作者的专业知识、对政策的理解和工作态度。近年来信息化的高速发展让福利申请的操作能够在电脑系统中开展，标准化流程的使用有利于规范政策流程，但是自由裁量权也有可能因此变得更加隐蔽、难以识别。在普惠型福利制度下，福利的获得无须特殊申请，普惠型儿童津贴的发放一般是政府在儿童的出生登记之后自动发放给儿童照料者，无须证明抚养儿童需要付出的精神与物质成本。因此，只要在出生登记制度健全的情况下，普惠型儿童津贴的发放就会准确、简易、透明。

四、贫困与耻感视角下中国普惠型儿童津贴制度构建的设想

综上，基于贫困与耻感视角，本文建议构建我国普惠型儿童津贴制度。普惠型儿童津贴明确了国家是支持家庭、抚育儿童的主体，体现了儿童养育是全社会的责任，国家关心作为整体的儿童福祉而非特定的儿童群体。普惠型儿童津贴制度应全面覆盖所有儿童，同时儿童的父母和家人也将从发展中获益。目前制度化的儿童福利保障体系在我国尚未形成，建立规范的普惠型儿童津贴制度触及了我国社会福利“公平与发展”的核心议题，在实践中有助于所有的中国儿童得到及时的、常规的、有尊严的成长津贴。这种纵向增强代际相互支持，横向贯通城乡、团结各社会阶层的社会福利种类将是我国社会福利和保障体系的飞跃性进步。

从政策实施的角度看，我国构建普惠型儿童津贴制度已具备了一定的可行性：首先，四十余年的改革开放和经济发展为我国实施普惠型儿童津贴制度奠定了坚实的物质基础。中国的经济总量已经稳居世界第二，国家和人民的财富水平都得到了显著提升，按照世界银行的标准，目前我国已跨入中等—高度发达国家行列，国家有能力提供更多、更好、更全面的儿童福利，儿童及其家庭在市场经济日益深化的环境中也比以往更需要这份福利来改善生活、保持健康、优化教育、抵御风险。因此，建构一个更加合理、平等、城乡一体、促进全社会团结的普惠型儿童津贴制度在经济上切实可行。其次，从技术的角度来看，普惠型儿童津贴不设条件，不需要进行家计调查，信息采集核实的内容仅限于确定家中确有儿童、儿童年龄及主要看护人，因此流程简单，行政成本低。因为要考虑看护人和儿童的生活地点的变化，在多代共同生活的家庭中可能信息采集略为复杂，但随着人口信息采集系统的普及，信息获取更新更加简单。此外，我国日益完善的户籍管理系统和税收管理系统为普惠型儿童津贴的实施提供了一个有利的政策基础，使其不易出现政策变形等问题，成为全面推广普惠型儿童福利的有益尝试。

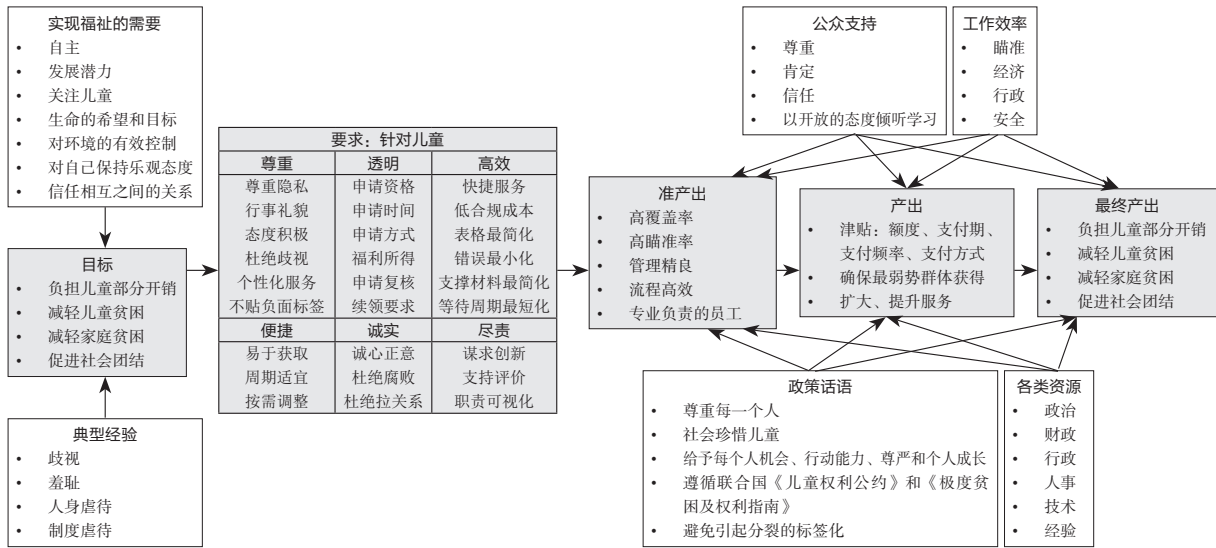


图2 普惠型儿童津贴的理论与政策路径

本文提倡的普惠型儿童津贴制度的理论与政策路径如图2所示。政策目标从制定伊始便吸纳实现福祉的需要和典型经验的启示，满足尊重、透明、高效、便捷、诚实、尽责六大原则，经历理想状态下的准产出、产出到最终产出，需要一定的公众支持、恰当的政策话语、各类资源的投入和工作效率的保障。一个提高全社会福祉、保护尊严、避免耻感的普惠型儿童津贴，需要满足以下基本要求：普惠型儿童津贴旨在提高整个社会的福祉，并保护每个人的尊严，因此应保护申请者隐私、行事礼貌、态度积极，提供个性化服务，不评判别人，不贴负面标签，杜绝歧视现象；津贴的资金规模必须足够实现政策的福利目标；政策必须透明，公众要知道津贴是发放给儿童的，以儿童为名，一般能够确保养育者将更多家庭资源投放给儿童；政策的落实需要有非常清晰具体的指引，包括申请资格、申请时间、申请方式、津贴内容等，这些信息要确保在申请之前就通过各种渠道充分宣讲；与此类似，津贴周期、如何持续领取、若有政策变化该如何沟通等也要阐释清楚，同时还要确保公众有渠道申请复核；递送要高效，合规成本越低越好，申请表设计要尽量简单精良，避免出错，要求的信息和支持材料应该尽量精简；服务递送应该尽快，尽可能减少需要申请者当面处理的环节；津贴需以便捷的方式支付，且能够根据当地情况确保在一个家庭预算周期内发放并有灵活处理的空间；工作人员在工作时应做到诚心正意，杜绝腐败和拉关系等现象；最后，每一个环节、每一个工作人员的职责应尽量清晰可视化，整个项目实施应该有完善的监测评估环节，不仅有对结果的评估，也要对项目实施过程进行评估，且支持领取者评价；鼓励领取者积极参与普惠型儿童津贴的设计和修订，谋求创新。

普惠型儿童津贴制度作为一项有益于人民群众的创新性制度安排具有良好的发展前景，但是其构建过程可能面临以下质疑：普惠型儿童津贴制度是否意味着儿童福利的均等化？贫

困儿童和非贫困儿童均领取津贴，是否会扩大贫富差距，加剧相对贫困现状？对此，综合既有研究，本文认为：普惠型儿童津贴制度惠及所有儿童，但这并不意味着儿童福利的均等化，特殊和困境儿童可能获得的津贴多一些，家境优越的儿童可能获得的津贴少一些；且实行普惠型儿童津贴制度的国家，在实际操作过程中往往不会仅提供普惠型的儿童津贴，他们向全体儿童及其家庭提供普惠型儿童津贴的同时也会向困境或特殊儿童及其家庭提供额外的津贴补助。^①普惠型儿童津贴制度的实施也会给国家财政带来一定压力，因此需要更大程度的社会共识，城市与农村、东部与中西部、发达地区与欠发达地区也应根据当年年度自身财政状况和所能获得的中央拨款量力而行，当财政资金紧张时适当调低津贴待遇，当财政资金宽裕时也不将津贴上调过高，始终保持政府财政的良性运转。^②在具体的政策实践中，普惠型儿童津贴制度也要集思广益，采取更加渐进、多元的制度设计，促进多重政策目标的有效实现。

Universal Child Benefits: Theory, Policy and Reconstruction

YANG Lichao ZHANG Bingyi

[Abstract] China's child welfare and social welfare policy system is in the moderate Universal Child Benefits (UCBs) exploration period, and exploratory work on UCBs has been carried out in several counties and cities. As an indispensable part of the child welfare system, UCBs is a basic social protection for children, helps promote social integration and stability, and is important for China to break through the current stage of demographic transition and poverty governance. Based on the poverty and shame perspectives, this paper analyses the advantages and disadvantages of UCBs and non-UCBs at home and abroad, from three aspects: policy formulation, policy structure and policy delivery. In order to argue for the necessity, theory and policy grip of fully promoting UCBs in China. Based on China's specific historical and cultural background and political system environment, the establishment of UCBs should adopt a more progressive and diversified institutional design, adhering to the six principles of "respect", "transparency", "efficiency", "convenience", "honesty" and "accountability", so as to facilitate the effective realisation of multiple policy objectives.

[Key words] Social Welfare Policy; Universal Child Benefits; Anti-poverty; Shame; Child Welfare

(责任编辑：杨婷)

① 张学成：《从补缺到适度普惠：中国儿童津贴制度构建的设想》，《社会福利（理论版）》2019年第9期。

② 张学成：《从补缺到适度普惠：中国儿童津贴制度构建的设想》，《社会福利（理论版）》2019年第9期。