

西方未成年人社会福利政策研究

杜选,高和荣

摘要:西方国家福利制度发展主要有4种模式,即社会民主主义福利、社会市场经济福利、法人市场经济福利以及自由集体主义福利。以瑞典、德国、美国、英国为例,分析了西方国家未成年人社会福利制度的状况及特点。

关键词:社会福利制度;未成年人;西方国家

中图分类号:D632 文献标识码:A 文章编号:1673-1999(2017)03-0001-04

作者简介:杜选(1979—),女,博士,福建莆田学院管理学院讲师,研究方向为社会保障、社会政策;高和荣(1969—),男,厦门大学公共事务学院教授,博士生导师,研究方向为社会福利、社会政策。

收稿日期:2017-01-05

DOI:10.19406/j.cnki.cqkxybskb.2017.03.001

2015年10月26日,党的第十八届中央委员会第五次全体会议提出,允许普遍二胎政策,促进人口均衡发展。儿童是国家的未来,是民族的希望,给所有儿童乃至未成年人创造良好的福利环境,让他们健康、快乐、幸福地成长,一直是世界各国努力的目标。随着我国经济和社会的发展,社会保障体系正在逐步健全完善,建设未成年人福利体系的重要作用日益显现。西方部分国家对未成年人的福利建设较早,形成了一套比较完整的未成年人福利体系,值得我们学习和借鉴。

一、研究背景

目前,我国正处在经济和社会发展的转型期,人口结构实现了低出生率、低死亡率、低增长率的历史性转变。第6次人口普查数据显示:中国的人口比例结构是0~14岁人口占16.60%,60岁及以上人口占13.26%,中间人口占70.14%。这种人口结构表明,中国人口总量的增长速度放缓,老龄人口比重增加,少年儿童的比重在缩小。中国未来人力资源将会怎样?这主要取决于今天未成年人的身心健康和生活质量等。未成年人社会福利是社会保障体系中的重要环节,但是当我们谈论社会保障时往往会忽视这一群体,我们谈论较多的是成年人和老年人的社会保障。在中国传统观念中,未成年人一直被视为无权利的群体,他们的生存和发展主要依靠家庭,依靠父母,他们甚至被看作是父母的附属品,对其抚养的责任与社会和国家无关。长期以来,未成年人的社会保障没有得到足够重视,我国还没有建立系统的未成年人社会福利制度,未成年人的社会福利基本上以补缺式为主的儿童福利政策取代。补缺式的儿童福利不仅覆盖面狭窄而且碎片化严重,不利于国家财政

资源的整合以及系统化的社会保障建设。

根据我国《未成年人保护法》第2条规定,未成年人是指未满18周岁的公民。由于各国对未成年人年龄上限的规定存在差异(最低16岁,最高20岁),为便于论述,以下以大学毕业时间为基准对未成年人年龄进行界定。

西方国家福利制度发展主要有4种模式,即社会民主主义福利、社会市场经济福利、法人市场经济福利以及自由集体主义福利^[1]。代表性国家有瑞典、德国、美国、英国等。社会福利是提高广大社会成员生活水平的各种政策和社会服务,旨在解决广大社会成员各个方面的福利待遇问题,以下主要研究各国针对未成年人实施的普遍福利。

二、瑞典的未成年人社会福利状况简介

(一)婴幼儿阶段福利

瑞典是全世界高生活水平国家之一,是世界上“最昂贵、最平等”的福利国家,其国人从出生开始就可以享受较高的儿童津贴直到16岁,政府每月支付家庭1050瑞典克朗(2005年)。政府鼓励生育,因此家庭的儿童补贴随着孩子数量的增加有很大增长。其他因为婴幼儿的原因附加在父母身上的补贴也很多。例如,2002年瑞典法律规定,父亲和母亲总共可以享受480天的带薪产假,其中,前390天的父母补贴为原工资的80%,后90天为每天60克朗(2006年)。单身母亲可以享受480天的父母津贴。父母补贴从母亲的预产期起算直到小孩满8岁。另外,其他领养补贴、单亲生活补贴、残疾儿童补贴、抚育幼儿获得养老金、临时父母津贴(孩子生病时给付)等都是瑞典儿童享有的普遍性福利政策。瑞典儿童从1岁开始享受的各类公共保育服务基本免费。因此,瑞典被称

为“儿童的天堂”^[2]。

(二) 义务教育与高等教育阶段的福利

瑞典的义务教育阶段是从幼儿园到高中。在此期间,不仅学费全免,而且教材、学习工具以及午餐均是免费。如果学生距离学校较远,还可以申请免费的校车服务。瑞典的学前教育不属于义务教育^①,通常按照孩子数量的不同,收取父母或者是监护人月收入的1%~3%的费用^[3],对家庭经济影响不大。瑞典的高中教育属于义务教育,完全免费,学生可以就读任意一所地方高中,并且从政府获得一定补助。

在瑞典,高中之后的教育属于高等教育,虽然已不属于义务教育阶段,但是瑞典学生接受高等教育的费用也是全免的。自1965年开始,在瑞典所有高等学府学习的大学生都享受经济援助,这种援助与家庭的经济状况无关^[4]。瑞典大学生的津贴与补贴见表1。

表1 瑞典大学生的津贴与补贴

津补贴	金额/瑞典克朗
学生补助	1 050
补充津贴	855
食宿补贴	1 190~2 350

注:表中中学生补助是普遍获得的,无需申请,自未成年人16岁开始一直到高等教育结束,补充津贴与食宿补贴需要考察学生的家庭情况,依据实际情况由政府提供。

此外,瑞典无论未成年人还是成年人,医疗都是免费的。免费的医疗福利基本上可以贯穿于瑞典人的一生,这也可以看作是未成年人普及的福利政策。

(四) 瑞典未成年人社会福利的特点

瑞典未成年人社会福利的特点主要有以下3点:

第一,普及性与公平性。强调分配领域的全面公平。尽管高福利需要高税收,但是,瑞典人普遍认为交的钱也是花在了自己老年和现在子女身上,投资于未成年人,特别是培养高素质的人才,会为企业和社会做更多的贡献。强调分配领域的全面平等,不仅限于“机会公平”,更加强调“起点公平”与“结果公平”,希望通过福利政策来消除社会差别^[3]。

第二,国家与地方政府是主要的福利提供者。在瑞典,中央与地方政府都有负担社会保障支出的责任。在中央,由社会保险委员会负责向有孩子的家庭提供经济支持,卫生和福利委员会负责儿童和未成年人的保健和福利服务,教育委员会负责对学生的财政补助;省级政务委员会负责卫生保健与牙科服务和部分的交通;市政委员会负责儿童服务。瑞典政府通过福利制度来减少有孩子和无孩子家庭的财务差异,仅家庭儿童保障支出在国家社会保障总支出中就占到14.9%^[3],此项仅为发生在婴幼儿身上的费用。

第三,未成年人福利各阶段的完整性与整个福

利系统的衔接性较好。尽管有批评者认为,瑞典是一种“上不用养老,下不用养小”的高福利社会,但这也反映了瑞典福利的完整性与衔接性。例如,瑞典未成年人19岁前享受免费的牙医服务,20岁开始由社会保险机构支付;瑞典从怀孕补贴到儿童补贴再到教育补贴、学习津贴,不仅一环扣一环,而且相互还有重叠,保证了未成年人生存和发展,极大地解决了未成年人父母工作的后顾之忧。

三、德国未成年人社会福利

德国的未成年人社会福利是德国家庭保障制度的重要组成部分,德国的家庭保障由儿童、青少年保障,在职妇女、家庭妇女保障,老年人保障,残疾人保障4部分组成。2006年德国社会福利金支出用于儿童、青少年的比例仅占到整个社会福利金支出的3.1%^[5]。尽管未成年人的社会福利支出不多,但是德国未成年人社会福利设计具有持续性和衔接性。整个未成年人社会福利设计可以分为儿童津贴、补充儿童津贴、联邦父母津贴、孕产期父母津贴等4部分。以下以年龄阶段划分进行分析。

(一) 婴幼儿阶段福利

在德国,有孩子的家庭只要具有永久居留权或者因为特殊原因临时居住,不论其成员是否具有德国公民身份,都可以获得儿童津贴。儿童津贴根据家庭孩子数量计算,未满18岁的孩子父母的一方可以获得这一免税津贴,申请领取人可以是父母、养父母或者祖父母、外祖父母等,只要申请人和孩子居住在一起。这一津贴用于补贴小孩的教育和生活开支,支付标准为每人每月154欧元(3个孩子之内)或者每人每月179欧元(3个孩子以上)或者相当于现金补贴的收入税前扣除。2007年1月1日开始实施联邦父母津贴,支付对象为年龄不超过14个月孩子的父母,收养不满14岁大的孩子的父母在8岁之前也可以申领联邦父母津贴,支付标准为个人月税后收入的67%,家庭月收入低于1000欧元的,父母津贴比例可以酌情调整为67%~100%^[5]。对于单亲家庭,6岁以下符合条件的儿童可以获得预付赡养费每月125欧元。

(二) 义务教育与高等教育阶段的福利

德国儿童津贴给付从小孩出生直至其年满18岁。18岁以上至25岁前的青年学生,具备某种条件也可以继续申请儿童津贴,例如:个人年收入未超过7689欧元;申请人参加了一年的志愿者活动;申请人正在接受职业培训,没有收入的;申请人失业,并在当地就业办公室登记过;申请人有残疾且无法自立等。另外,6~12岁的单亲儿童家庭可以继续申领预付赡养费。超过25岁的青年如果不能独立生活,且父母收入和资产只能达到当地最低生活水平的,可

以继续申领补充性儿童津贴。

(三)德国未成年人社会福利的特点

德国的未成年人社会福利更加关注少年儿童的教育和看护问题。根据德国家庭保障制度资金构成比例,青少年儿童福利金中有 59%^[6]用于儿童的看护资助。德国联邦政府对未成年人福利保障内容定义为:联邦政府关注 3~6 岁儿童家庭抚养、婴幼儿教育和社会全天看护;关注 3~6 岁儿童的家庭抚养、婴幼儿教育和社会全天看护问题;关注 6~16 岁儿童的学校教育,社会的政治、体育和文化教育,移民后代与德国社会的融合;关注 16 岁以上青少年的职业规划、学校教育、职业教育、失业保障、教育资助和家庭资助、青少年犯罪吸毒、黄色传媒不良影响等问题。

德国未成年人社会福利的特点是:

第一,基本儿童津贴领取的年龄上限长。儿童津贴领取从出生一直可以领取到 25 岁甚至 27 岁,有助于减轻未就业青年人的生活压力。

第二,现金补贴与税收扣除的交替。这样的方式一方面可以使贫困家庭与孤儿得到应有的资助,另一方面可以为富裕家庭免除税务负担。同时,严格审核家庭的收入和资产,确保补充性儿童津贴能够真正补贴贫苦家庭。

第三,虽然不同地区负责联邦父母津贴的机构不同,但是其所依据的法律比较完善。地方和部门工作不是通过联邦政府的行政命令来实现协调统一,而是以儿童和青少年服务体系的相关法律法规为依据的。这些法律包括德国的民法典、联邦儿童津贴法案、联邦儿童看护津贴法案、联邦父母津贴和父母津贴法案、日间看护法案等。

四、美国未成年人社会福利

美国属于典型的补救式社会福利,美国未成年人社会福利是补充式福利政策下的普惠型福利政策。由于福利制度设计比较具有针对性,儿童福利项目基本上涵盖了儿童需求的各个方面,其中众多福利项目都是从婴幼儿期直至 17 或 18 岁。因此,很难将美国婴幼儿的社会福利与青少年的社会福利严格划分开来。

美国婴幼儿福利制度项目繁多,层次复杂,福利内容包括了家庭收入、食品与营养、医疗卫生、教育与住房等等。这一阶段的主要福利项目主要包括:第一,AFDC(抚养未成年子女家庭援助计划)。这一计划帮助父母一方或丧失劳动能力、死亡、长期离家出走、失业家庭的孩子,由联邦健康人文服务部以及各州的人文服务局管理。政府同时也通过所得税收抵免为低收入有孩子的家庭提供补助。第二,食品券计划中的 NSBP(全国学校早餐计划)、NSLP(全国学校午餐计划)与暑期食品服务计划。这些计划为所有的儿童提

供营养食品,规定家庭收入低于联邦贫困线 130%的,可以享受免费的早餐午餐,收入在联邦贫困线 130%~185%的,可以享受政府的低价伙食费用^[7]。第三,医疗援助计划中的 AFDC,其主要供给绝对贫困的人群,比如家庭收入线低于联邦政府收入线的 185%的孕妇,1 岁以下的婴幼儿以及未满 21 岁,存在一些健康问题,如吸毒、怀孕、虐待、健康等等的未婚少女。另外,医疗援助计划中还包含“妇女、婴儿和儿童特别补充食品计划”,其主要为婴儿、5 岁以下儿童以及孕妇等提供人体所需的营养食品。第四,公立幼儿园以及为贫困家庭设立的幼儿园。美国有的州设立有“教育券”,帮助贫困学生购买私立或者公立学校的教育。

同时,美国自福特总统时期就实行了 EITC(劳动所得税减免)政策^[8],为 18 岁以下未成年人的家庭进行减税。如果子女 18 岁以后持续 1 年以上的在校学习,这一政策就延续到 23 岁。美国前总统奥巴马将 SCHIP(美国各州儿童健康计划)加入对未成年人的保障,该计划基本覆盖了全国所有的贫困未成年人口,主要是为没有收入的所有未成年人提供医疗援助。其他诸如未成年人托育援助,护士家庭伙伴关系,贫困家庭临时援助等等,各个州的条件设计和提供服务都有不同。

美国的青少年社会福利的特点是:

第一,未成年人社会福利比老年人的社会福利要单薄许多,没有很好地体现“代际公平”。

第二,未成年人福利设计比较刚性,容易导致福利依赖和生育刺激效应。

第三,由于经济发展衰退,政府对福利领取资格进行了严格审查并缩短了领取时间,大量削减了福利项目。

五、英国未成年人社会福利

英国的未成年人福利状况仅次于瑞典,从规模到水平再到内容堪称典范,英国的未成年人福利也属于普惠型,而且历史悠久,制度完善。

(一)婴幼儿时期福利

英国的妇女及儿童福利法案于 1918 年通过。规定由卫生部对儿童发放津贴补助,标志着英国儿童福利制度的开启。经过近 1 个世纪的发展,英国儿童福利项目越来越齐全,覆盖范围也越来越广,主要包括以下福利项目:(1)家庭津贴。主要分为 2 种:一种是有孩子的家庭都可以享有的每周 20 英镑的津贴,一直到孩子 16 岁,多一个孩子可多领取 13.2 英镑。另一种是面向不完全家庭的,如未婚妈妈、离婚者、寡妇等,孩子不满 16 岁或者 19 岁,可以领取低收入补助。(2)儿童信托基金。它是父母为孩子未来教育的一笔存款,免税,直至未成年人长到 16 或 18 周岁

可以取出作为高等教育的资金,其初始资金由政府给每个孩子 250 英镑存入。(3)父母税收的减免^[8]。如果家庭有儿童,可以申请个人所得税减免,对寄养的家庭同样有作用。(4)其他各类儿童补贴。如给予父母离异的儿童的生活费用津贴与附带产妇每生育一个婴儿可领取 18 周的 25 英镑/周的津贴^[9]。

(二)义务教育阶段福利

英国实行的是 11 年免费义务教育,学生 4 岁开始接受义务教育。在餐饮上,地方教育当局义务针对接受家庭收入补助、失业津贴的家庭的子女提供免费午餐。在交通方面,5~16 岁的居住地距学校超过法定步行距离(8 岁以下儿童为 2 英里),8 岁以上的儿童可享受免费的接送服务。在教育教学用具上,学生的书本及管理经费完全由政府负担。

(三)英国未成年人社会福利特点

英国作为老牌福利国家,其未成年人福利状况形成了自己的特点:

第一,法律法规比较完善。从英国第 1 部有关未成年人福利法律的颁布到其他各类法律的完善,尤其是 1989 年儿童法不仅涵盖较全面,而且确立了儿童福利至上的原则。

第二,注重儿童与义务教育阶段、未成年人福利。英国的高等教育逐步实现了由“社会福利”到“面向市场”的转变,高等教育的学费是采用成本分担加助学贷款的政策来实现的。

第三,政府一直在未成年人福利体系中扮演重要角色。英国人认为,教养和保护儿童不仅是父母的责任,也是国家的责任,国家优先考虑儿童福利,通过立法及国家权威对儿童加以保护。

六、对西方未成年人社会福利的思考

未成年人的社会福利应该怎样构建?侧重点在哪里?是否要包括高等教育阶段?福利设计会不会导致福利依赖?未婚人群的增加?这些问题都是西方未成年人社会福利当今面对的难题。

西方国家建立未成年人社会福利的出发点是要减少和消灭未成年人贫困的数量,通过普及型的儿童津贴使每个孩子都能有一个相对公平的起点,为他们健康成长和公平竞争奠定基础。这一点无论是英国、瑞典、美国还是德国,都集中体现了机会均等原则下尽量照顾“最少受益者”的分配正义的主张^[10]。资源的平等意味着社会只能提供正常生活所需的资源,个人应该对这种资源转化为个人福利负责,比如未成年人天生在资源起点上就少于成年人,应该通过转移支付的方式对其进行帮助^[11]。

纵观各国未成年人福利状况,美国倾向于补充模式为主,尽量走市场化的道路,欧洲国家倾向于普

及模式,政府全面干预。但是,各国有关未成年人福利设置基本上都是使福利政策能够覆盖到该国定义的所有未成年人,这也与各国重视未成年人的人力资本与权力有关。舒尔茨在《人力资本的投资》中认为,人力资本是社会进步的决定性因素;一国人力资本存量越大,质量越高,其劳动生产率就越高。同时,人力的取得并非是免费的,而是投资的结果。未成年人是潜在的人力资本,未来国家的发展主要取决于今天的未成年人。未成年人的社会福利是未成年人的一种权利,无论是未成年人还是成年人,只要是一国公民,就应该有其生存权和发展权。在未成年人尚未工作、取得生存发展必须的物质资源之前,政府和社会应该通过法律和政策,通过福利保障措施使未成年人获得生存与发展的基本条件,这是人权的基本内容,也是个体发展的必然要求。

中国目前还没有建立广覆盖、普惠型的未成年人社会福利体系。社会更多关注的是社会保障的几个大项目的建设,如社会保险、社会福利、社会救助等,社会保障制度在未成年人阶段存在缺失与断层现象。西方的“从摇篮到坟墓”的福利政策尽管有其弊端,但在某种程度上为其国家未来高素质人口的形成提供了切实保障,为我国未成年人社会福利政策的构建和完善提供了有益的经验 and 启示。

注释:

① 1998 年,瑞典正式颁布了全国统一的学前教育课程。课程旨在为儿童创设一种平等的、公平的、高质量的学前教育环境,提高瑞典儿童义务教育之前的早期教育质量。

参考文献:

- [1] 诺尔曼·金斯伯格.福利分化:比较社会政策批判导论[M].姚俊,张丽,译.杭州:浙江大学出版社,2010:134.
- [2] HAAVIND H, MAGNUSSON E. The nordic countries: welfare paradises for women and children[J]. *Feminism & Psychology*, 2005, 15(2).
- [3] 何玲.瑞典儿童的福利发展趋势[J].*中国青年研究*,2009(2).
- [4] 栗芳,魏陆.瑞典社会保障制度[M].上海:上海人民出版社,2010:301-351.
- [5] 姚玲珍.德国的社会保障制度[M].上海:上海人民出版社,2011:84-86.
- [6] 姚建平,朱卫东.美国儿童福利制度简析[J].*青少年犯罪问题*,2005(5).
- [7] 邓大松,王作宝.美国未成年人福利与救助政策及启示[J].*国家行政学院学报*,2011(4).
- [8] 徐建中,陈鲁南.英国的儿童福利[J].*社会福利*,2011(8).
- [9] 刘志英.英国和瑞典社会保障制度的差异性研究[J].*中国地质大学学报*,2006(9).
- [10] 罗尔斯.正义论[M].何怀宏,译.北京:中国社会科学出版社,2009:60.
- [11] 罗纳德·德沃金.至上的美德:平等的理论与实践[M].冯克利,译.南京:江苏人民出版社,2003:190.

(编辑:王苑岭)