

# 资产建设与儿童福利： 兼论儿童发展账户在中国的可行性\*

北京大学社会学系 邓 锁

**摘 要** 面向儿童的社会福利政策不仅要满足受助儿童短期的社会福利和保护需求，还应当着眼于儿童长远的发展需要和能力建设。以资产为本的社会政策思想对儿童福利政策发展具有积极的影响。本文以中国的儿童福利体系为基础，讨论资产社会政策与儿童福利之间的关联、儿童发展账户的国际经验以及在中国大陆实施的可行性，并期望这一政策项目能够引起更多的学术关注。

**关键词** 资产建设 资产为本 社会政策 儿童福利  
儿童发展账户

## 一 前言

儿童是一个国家和民族的未来，儿童福利政策也是许多国家社会政策的一个核心组成部分。伴随着中国的改革与发展，人口和社会结

---

\* 作者在此感谢美国华盛顿大学（圣路易斯）社会工作学院社会发展中心对本文写作的支持，感谢迈克尔·史乐山教授、邹莉、黄进、金敏超对论文修改提出的意见。同时十分感谢北京大学社会学系王思斌教授对本文写作的指导与支持。



构经历巨大变迁，儿童保护和福利需求日益突出，建立和完善儿童福利政策体系成为中央政府的工作重心之一。自2006年开始，中国政府连续出台了加强困境儿童尤其是孤儿救助的政策，其中民政部等15个国家部委在2006年联合下发的《关于加强孤儿救助工作的意见》（以下简称《意见》）被认为是儿童福利政策发展的一个里程碑。这一政策强调儿童的福利需求和权益，确立了国家主导、城乡一体化以及服务专业化等基本原则，鼓励社会力量的参与，对于促进儿童的福利服务发展具有深远的意义。同时，中国政府还于近期颁布了《中国儿童发展纲要（2011~2020年）》，明确了未来十年儿童发展的总体目标。在《意见》等儿童福利政策的指导下，儿童福利工作得到前所未有的重视，儿童尤其是孤儿的福利救助体系得到进一步强化。

值得注意的是，包括《意见》在内的相关儿童福利政策不仅强调满足孤儿的基本救助需要，也将儿童在教育、医疗、住房及职业等多方面的发展性需要纳入政策框架中，相较于以前的儿童保障政策来说是一个较大的进步。我们看到，虽然现实中许多孤儿等困境儿童能够实现基本的温饱，但由于缺乏稳定的经济来源和保障，很多人则不得不失去继续教育、医疗照顾或就业等的发展机会，并增加其未来陷入再贫困的风险。如研究发现，孤儿等困境儿童的辍学率，尤其是义务教育阶段之后的辍学率，要比其他同龄儿童高出许多倍，其中家庭贫困是最重要的原因（刘精明、杨江华，2007）。不过，目前的儿童福利政策尽管考虑到了困境儿童的保障问题，但如何通过有效的政策工具来促进儿童自身的能力建设，帮助他们实现自立和长远的发展目标仍然缺乏足够的讨论，政策实施还较多地停留在通过传统的自上而下的救助方式来满足受助儿童的现时福利而非发展的需求。在政府对儿童福利工作越来越关注的背景下，各个地区和部门也在积极探索更为有效的方式来促进政策的创新和发展。

自20世纪80年代兴起的资产性社会政策为儿童社会福利的政策创新提供了一个有益的理论视角。资产政策的研究者发现，资产拥有和资产积累行为不仅保障经济的安全和稳定，也会带来积极的社会、经济或心理效应。人们的社会福祉不仅反映在收入或消费的维持或增加，也体现在能否通过资产积累而实现长期的发展性的人生目标（Lerman & McKernan, 2008; Paxton, 2001; Sherraden, 1991）。史乐山

等指出，尽管传统的收入支持性社会福利项目对满足低收入人群的基本生活需求具有十分重要的作用，但社会政策在新的社会经济背景下应当更加重视人力资本的投资，强调发展和能力建设，资产社会政策应当成为传统社会政策类型的重要补充（Sherraden, 1991, 2001）。在资产政策思想的影响下，一系列以积累资产为目标的政策项目如个人发展账户、儿童发展账户等在许多国家和地区得以推广，并取得积极的效果。资产社会政策在中国社会福利制度变迁背景下也得到理论研究和政策制定的回应，如对资产社会政策在“低保”、移民安置以及农村养老保险等领域的实践讨论（高鉴国、展敏，2005；唐钧，2005；杨团、孙炳耀，2005；张时飞，2008）。不过，现有研究还较少关注资产社会政策与儿童社会福利之间的关系，包括如何从资产建设的角度来促进儿童福利政策的发展和创新等。本文试图从政策理论和制度设计两个方面讨论资产性社会政策对于中国儿童福利制度发展的启示，并进一步对儿童发展账户这一特定资产政策项目的国际经验和在中国的可行性进行简要分析。

## 二 中国儿童福利体系现状

中国儿童福利问题越来越引起研究者和政策制定者的重视。改革以来，由于社会经济及家庭结构等的变迁，风险儿童或弱势儿童的数量增加比较迅速，如由于农村向城市的大规模人口流动而出现的留守儿童问题、艾滋病感染所导致的艾滋孤儿问题、城市流浪儿童以及残疾儿童问题等。贫困及缺乏较稳定的福利制度保障是风险儿童所面临的主要障碍。过去30年，尽管经济呈现快速发展，儿童的贫困及其他问题依然比较严峻。关于贫困儿童的数量还没有准确的官方数据，有研究者根据民政部等2005及2007年的数据估计，在3.2亿18岁以下的未成年人中，有超过700万儿童处于贫困中，其中包括城乡低保儿童、孤残儿童、流浪儿童及受艾滋病影响儿童等（张时飞、唐钧，2009）；另一项研究根据国际贫困线的标准估计中国的儿童贫困率在2002年超过15%（Lu & Wei, 2004）。缺乏可保障的经济资源为困境儿童的生存与发展带来极大的阻碍。

而另一方面，中国的儿童福利在整个社会福利体系中相对边缘化，

儿童福利救助缺乏稳固的制度保障以及进一步的政策创新。改革以前,政府是贫困及弱势儿童的主要福利提供者,除了由各级民政机构所运行管理的儿童福利院外,单位制和农村的集体经济制度也承担了部分的儿童福利救助工作。而伴随国有企业和农村体制的改革,弱势儿童的救助和保障日益凸显制度缺失与国家财政投入不足的问题。如对于孤儿等的福利服务,由民政部门所主管的儿童福利院等福利机构多面向城市地区的救助对象,大多数农村的散居孤儿主要依靠家庭或亲属网络,有的孤儿甚至缺乏最基本的生活照顾。2005年由民政部和北京师范大学联合进行的调查显示,在共计57万孤儿中,有86%生活在农村,而约1/3的孤儿缺乏经常性的制度救助(尚晓援等,2008)。国家对于流浪儿童、留守儿童等的教育、心理及个人发展等问题关注还很不够,相应的社会福利服务体系远未健全。许多研究者还指出,目前的儿童福利缺乏比较系统和整合的体系,儿童福利项目分散在民政、教育、卫生、残联、妇联等许多部门和机构,面临政策制定和执行的权威不足等问题(刘继同,2006)。同样值得关注的还包括儿童福利政策的创新问题。目前的儿童福利项目多局限于传统的自上而下的救济思路,福利救助主要是为了满足受助儿童现时的、短期的生活消费需求,而非其长远的发展需求。而在这一方面,资产性的社会政策具有较好的借鉴意义。

### 三 资产、资产为本的社会政策与儿童福利

#### 1. 资产与资产性社会政策理论

从20世纪80年代开始,资产在社会福利政策中的重要性日益得到关注。与传统的以收入和消费为基础的社会政策不同,以资产为本的社会政策强调储蓄和资产积累的社会福利效应,强调社会政策的目标不仅是满足福利对象短期的消费需求,更重要的是促进长期的发展性目标的实现,而从个人生命历程的早期开始积累和管理资产被认为对于个人的未来发展具有积极的、显著的影响。以资产为本的社会政策被认为是应对全球化时代社会经济发展和挑战的一种新的社会福利政策范式,资产社会政策的兴起对儿童福利政策的发展具有积极的影响。



史乐山在 1991 年出版的《资产与穷人》一书被认为是资产社会政策的代表作，出版后引起许多研究者和政策制定者的关注。根据史乐山等的论述，资产与收入是两个既相互联系又互相独立的概念，对资产或收入的强调构成不同类型社会政策的基础。简单来说，收入是指短期的、流动性的资源，而资产则是一种长期的、稳定的财富聚合。资产可以分为有形和无形两种，前者指储蓄、住房、耐用消费品及社会保险账户等，后者则包括如人力资本、社会资本及文化资本等。史乐山认为，传统的社会政策以收入为基础，强调通过收入或消费支持的政策项目来满足人们的福利需求，政策的目标是实现福利接受对象收入和消费水平的维持或提高，如各种类型的社会救助或社会保险政策。然而，以收入支持为本的社会政策并不足以应对新的社会经济发展所带来的挑战。首先，在全球化及信息时代，劳动市场变得更加灵活，社会福利需要摆脱职业或地区的身份限制，福利项目被要求具有更大的流动性和方便性。其次，社会经济的发展要求社会福利政策同时具有社会保护和社会发展的功能，社会政策被看做促进人力资本投资以及宏观社会经济发展的一个重要组成部分。以资产为本的社会政策如各种资产账户、资产建设为导向的社区发展项目等适应新的社会经济发展要求，应当并已经成为传统社会政策的一个重要部分 (Midgley, 2003; Sherraden, 1991, 1997)。

资产为本的社会政策面向所有社会成员，但在政策的制定和实施上十分强调对低收入个人和家庭的覆盖，鼓励低收入人群通过储蓄和资产积累来打破贫困的恶性循环，实现个人、家庭和社会的发展，在这一点上资产社会政策体现了包容性 (inclusiveness) 和进步性 (progressiveness)。资产为本的社会政策强调特定制度安排和政策设计对于政策效果的影响。以资产建设理念为基础的制度创新如个人发展账户、青少年及儿童发展账户等给人们尤其是低收入人群提供了资产发展的机会。如个人发展账户等已经在美国 40 多个州得到推行，给低收入家庭的社会保障和发展带来积极的影响 (Schreiner & Sherraden, 2007)。

## 2. 资产政策与儿童福利

资产社会政策与儿童福利的关系受到许多研究者的重视。首先，资产拥有对儿童的福利和个人发展具有积极的影响。已有的经验研究<sup>2</sup>



表明，独立于收入性指标，家庭的资产拥有与儿童的自我认知、教育以及营养和健康状况具有正相关关系。如研究发现，父母的储蓄和资产状况会带来儿童更为积极的自我心理评价（Whitbeck et al., 1991）。儿童所在家庭的住房拥有、金融资产等则往往伴随着父母对子女更高的教育期望、学业成绩以及子女在未来获得更高教育程度的可能性（Axinn, Duncan & Thornton, 1997; Conley, 2001; Zhan & Sherraden, 2003）。其中，部分因素可归于住房拥有所带来的社区融入及居住稳定性等。同时，资产拥有也会培养儿童积极向上的人生态度、未来取向以及良好健康的身体和营养状况等（Hong, 2006; Larrea & Freire, 2002; Xie & Dow, 2005）。基于中国家庭收入调查等数据，研究也发现家庭资产独立于家庭收入状况对贫困女童的入学率及父母教育期望等具有更为显著的影响（邓锁等，2011）。不过，目前的多数研究是基于西方的社会文化背景，对非西方社会资产效应与儿童福利的研究还有待深入。另外，既有的研究也发现，面向儿童的资产型社会政策对儿童的成长和发展具有十分积极的效果。如从儿童成长早期开始设立以其为受益人的教育账户项目会促进儿童未来的人生发展，包括增加获得高等教育的机会等（Meyer, Zimmerman & Boshara, 2008）。资产政策不仅使儿童受益，也会通过儿童自身的发展而促进整个家庭的发展（Loke & Sherraden, 2009）。

贫困儿童及其家庭往往被各种资产社会政策排斥在外。以往的儿童福利政策多强调以家计审查为基础的社会救助与保护，这些政策项目虽然有助于满足现时的儿童福利需求，但并不能够保障儿童长期的发展目标的实现，如教育和职业发展等的需要。儿童是一个国家未来重要的人力资本，对儿童发展的投资也是对整个国家未来社会经济发展所需要的人力资本的投资。因此，以儿童尤其是贫困和弱势儿童为目标群体的资产社会政策应当成为政策制定的一个重要方向。

#### 四 儿童发展账户的国际经验及在中国的可行性

儿童发展账户是以资产为本的政策理念为基础的政策工具，它是儿童社会福利政策领域中的一个有益的制度创新。儿童发展账户主要



是通过给每一个新生儿设立较长期的资产账户来促进其能力建设及未来发展目标的实现。这一账户通常由政府机构或儿童家庭在金融机构（如银行和其他金融理财机构）开设，儿童本人或其家庭及其他资助者为账户共同存入资金以应对儿童长期发展的要求。账户内的资金不可以用于日常消费，而只能用于与个人长期发展相关的项目支出，如高等或职业教育学费、就业培训、创业启动资金、房产购置或者养老保障等（Loke & Sherraden, 2009）。而政府可以通过提供各种制度性的激励措施来鼓励儿童和家庭存储和积累资产，如政府可以提供初始储蓄金或一定的配对供款等。

### 1. 儿童发展账户的国际经验

儿童发展账户项目由美国华盛顿大学社会发展中心倡导和推广，目前在世界上许多国家和地区得以正式实施，如新加坡、英国、韩国、中国香港地区等。在此我们简略地介绍儿童发展账户在不同国家和地区的基本制度设计及发展经验。

#### (1) 新加坡

新加坡拥有较为完善和综合性的资产发展社会政策，儿童资产账户是其中的重要组成部分（Loke & Sherraden, 2009）。根据儿童的不同年龄，新加坡的儿童资产账户政策可分为三个类别。第一个类别是生育奖励政策（Baby Bonus Scheme）。生育奖励政策最早颁布于2001年，目的是促进新加坡生育率的提高，并于2004年和2008年分别进行了两次修订。依据这一政策，刚出生至6岁的儿童皆可以获得政府以现金形式支付的儿童公积金，存入由父母为孩子开设的专用儿童发展账户。根据孩子的出生顺序不同，政府的现金奖励可达到每人4000~6000新元。同时，家庭可以在孩子0~6岁期间向儿童账户储蓄，并获得政府提供的1:1的配款。不同出生顺序的孩子所获得的配款最高可达到每人6000~18000新元。儿童发展账户中的资金需用于学前儿童教育或医疗支出，而剩余的资金可转入高等教育账户。

第二个类别是教育储蓄账户政策（Edusave），它颁布于1993年，所有6~16岁青少年每人可获得政府发放的4000新元的公积金，存入个人专门的教育储蓄账户。2007年，政府为每个教育储蓄账户拨付每年170~200新元的补贴。此外，教育储蓄账户还每年为那些学业优异的学生提供50~500新元不等的现金奖励。账户资金仅可用于教育相



关的支出,至儿童年满 16 周岁或者结束中等教育之后,教育储蓄账户的剩余资金可转入高等教育账户。

第三个类别是高等教育账户 (Post-secondary Education Account)。高等教育账户的目的是鼓励家庭为孩子的高等教育积累资产。2005 年开始建立的高等教育账户最初只覆盖儿童发展账户的持有人 (约占 55%),从 2008 年开始,政府将其扩展到所有 7~20 岁的新加坡人。根据每一家庭经济状况的差异,13~20 岁的青少年可每年获得 200 或 400 新元现金补贴,而 7~12 岁的儿童可每年获得 100 或 200 新元。当账户持有人在 7~18 岁时,家庭也可向此高等教育账户储蓄,并获得 1:1 的政府配款,根据孩子的出生顺序,配款最高额度可达每年 6000~12000 新元。账户内资金也仅限用于高等教育支出,剩余资金可在账户持有人 30 岁之前转入中央公积金账户。

## (2) 英国

儿童信托基金 (Child Trust Fund) 是英国政府于 2005 年 4 月 6 日正式运行的一项儿童储蓄和资产积累计划。根据这一计划,政府为每个 2002 年 9 月 1 日当天及以后出生的儿童建立一个资产账户,并以福利券的方式给每位儿童家庭一次性发放 250 英镑作为本金,由父母或家人存入储蓄账户或低风险的股票账户,低收入家庭则可额外获得 250 英镑。2006 年 3 月 22 日,英国政府又宣布对 2002 年 9 月 1 日后出生的儿童在年满 7 周岁时加赠 250 英镑,低收入家庭同样可额外获得 250 英镑。从 2010 年 4 月开始,领取残疾补助的儿童根据其补贴的具体情况,每年获得 100 或 200 英镑。儿童的父母、家庭成员及朋友可以向儿童账户储蓄,但每年不超过 1200 英镑,并且在此基础上的利息等投资收益可享受免税优惠。儿童信托基金账户是长期性的,账户里的钱直至儿童年满 18 周岁方可取出并可自由决定其用途,儿童在年满 16 周岁时可以在父母或监护人指导下管理其账户。另外,储蓄和金融知识教育是儿童信托基金计划的重要组成部分,所有开设资产账户的儿童都需要接受必要的金融知识培训以帮助他们管理账户。

不过,由于财政等限制,英国政府在 2010 年宣布以一项新的青少年个人储蓄计划 (Junior Individual Savings Accounts) 来替代儿童信托基金。预计从 2011 年秋季开始运行的青少年储蓄计划沿用了大部分儿童信托基金的规定,如家庭每年储蓄额度和免税优惠等,但政府不再





提供一次性的礼金发放。青少年个人储蓄账户也仍然是一个长期性的账户，直至持有人年满 18 周岁方可取出。这两种儿童账户都可以与其他个人账户相对接，如儿童账户内的资金在儿童满 18 岁时可以转入个人退休账户。

儿童信托基金或青少年个人储蓄计划并非仅仅是开设一个储蓄账户，而是意图通过一系列的政策设计鼓励儿童及家庭向其未来的发展性目标投资，同时培养儿童良好的储蓄习惯，并获得必要的金融资产管理知识。根据英国政府 2009 年的统计数据，自儿童信托基金计划实施以来，75% 的父母开设了儿童账户，家庭对账户的注资也逐步增长。对开设资产账户的儿童及家庭的调查发现，账户拥有对儿童和家庭都产生了积极的影响，家庭的个人资产能力以及对子女的未来发展期望都有不同程度的提升（Prabhakar, 2009, 2010）。

### （3）韩国

为了打破代际贫困循环以及促进人力资本发展，韩国政府于 2007 年 4 月宣布建立儿童发展账户（Korean Child Development Accounts）。所有 0~17 岁的福利机构儿童都有资格申请。根据规定，每一个儿童需设立两个账户，一是储蓄账户，个人或资助者向此账户储蓄；二是资金账户，政府的配款资金存入此账户。个人或资助者的每月可储蓄额度最高为 50 美元，政府提供 1:1 的配款，但每月配款额度不超过 30 美元。儿童在年满 18 周岁时可取出儿童发展账户里的资金，用于教育、住房、创业、医疗或婚礼等支出。2010 年，韩国政府为儿童发展账户拨款超过 600 万美元。

韩国政府认为儿童发展账户不仅仅是促进弱势儿童的金融知识教育，更重要的是创造让儿童获得资产实现自立的机会，政府也希望通过儿童发展账户的实施缩小贫富差距，以社会投资的理念促进经济发展。对儿童发展账户的评估也显示，这一政策项目目前运行良好。至 2010 年 2 月，约有 35000 名儿童开设了儿童福利账户，占有资格申请账户人数的 87%，儿童发展账户的累积储蓄额超过 80 万美元（Nam, Sherraden, Zou, Lee & Kim, 2009）。

### （4）中国香港

香港特别行政区政府从 2008 年 11 月起拨款 3 亿港币实施为期三年的儿童发展基金项目（Child Development Fund）（香港劳工及福利



局, 2008)。儿童发展基金的目的是给低收入家庭儿童提供更多的发展机会, 并通过制订和实践个人的发展计划, 鼓励儿童养成积累和管理金融资产的习惯, 同时培养长远发展意识和能力。根据这一项目, 年龄在 10~16 岁的低收入家庭儿童可以在社区组织及督导的指导下开设儿童发展账户。首批计划共有 750 名儿童参与, 第二批计划则预计有 1520 名儿童受惠, 未来则希望覆盖超过 13600 名儿童, 14~16 岁的儿童占整个计划参加者人数的比例不少于 70%。参与这一项目的儿童及其家人在两年储蓄期内的每月储蓄额计划为 200 港币, 但也可以根据其自身情况与机构协商确定较低的储蓄目标。通过与其他如营利性的私人组织合作, 参加项目的儿童可以获得最少 1:1 的配款。而香港政府为每名完成两年储蓄计划的儿童提供 3000 港币的特别奖励。儿童在第三年根据其个人发展计划运用存款, 并由非营利的机构组织来评估其目标进度。

#### (5) 美国

美国虽然没有政府颁布的正式儿童发展账户政策, 但近年来一系列的相关国会提案显示儿童发展账户越来越得到政策制定者的关注 (Cramer, 2010)。根据美国“个人储蓄、退休和教育”提案 (ASPIRE Act), 政府为每个出生于 2007 年 12 月 31 日之后的儿童建立儿童投资与发展账户。每一儿童在领取社会安全号码的同时, 可获得由政府财政部一次性拨付的 500 美元作为自动开设的账户初始资金。低于中位收入之下家庭的儿童可额外获得最高 500 美元的补贴。个人或家庭对儿童账户的储蓄可获得政府 1:1 的配款, 对于高收入家庭来说, 配款的最高额度为 500 美元。个人或其他私人性的储蓄每年最高为 2000 美元, 并享受税收优惠。账户里的资金也可以用来进行低风险的投资。儿童在年满 18 周岁时才可以使用账户里的资金。在 18~25 岁, 账户资金限于用于高等教育支出。25 岁以后, 则可以用于购房或退休储蓄。此外, 从 2007 年开始, 华盛顿大学社会发展中心等在美国俄克拉荷马州试行为期 7 年的儿童发展账户项目。这一项目为共计 1350 名儿童开设儿童发展账户。参与这一项目的家庭获得 1000 美元的初始储蓄资金, 并可选择存入州教育储蓄账户 (简称 529 储蓄账户), 4 年内参与家庭可获得每年最高 250 美元的配款。这一项目目前正在进行中 (Sherraden & Stevens, 2010)。



儿童发展账户作为一种直接而有效的政策工具，已经成为许多国家社会政策中的一个重要构成。除了以上介绍的几个国家和地区之外，儿童发展账户也正在许多其他地区尤其是发展中国家实施（Meyer, Masa & Zimmerman, 2010）。如在非洲，由金融机构和非政府组织建立的教育储蓄性账户以及小额的配款储蓄项目开始在许多国家运行，并取得较好效果。在乌干达，面向艾滋孤儿的儿童发展账户给儿童提供拥有资产及未来发展的机会，尤其是获得更高教育程度的机会。儿童发展账户在发展中国家的推行还面临一些困难，包括财政资源的缺乏以及金融服务的欠缺等，但通过发展各种资产社会政策以促进人力资本建设，并进而带动社会经济发展正得到许多发展中国家政策制定者的重视。实际上，中国目前一些金融机构所推出的教育储蓄也可以被看做儿童资产账户的一种实践形态，但是教育储蓄更多的是一种商业化的家庭储蓄和理财选择，而不具有较大的社会政策意义，教育储蓄也往往针对的是较富裕家庭，许多极端贫困儿童及其家庭则被排除在外。

## 2. 儿童发展账户在中国的可行性分析

包括儿童发展账户在内的资产社会政策的发展为在中国儿童福利政策中推行类似政策项目提供了较好的借鉴。在中国内地试行儿童发展账户既可以从已有的相关政策实践中获得宝贵的经验，同时结合中国特定的社会和文化环境，也可为儿童发展账户的未来发展做出一定的贡献。儿童发展账户具有普适性和包容性两个特点。发展账户在理论上可以覆盖全体儿童，但困境儿童等弱势和困难的儿童群体应当是这一政策项目的关注重点。在政策实践中，可以首先建立面向困境儿童如孤儿等的发展账户，并在试点运行基础上为未来将此政策项目扩展到更广泛的儿童群体提供比较好的经验。从长远来看儿童发展账户可以帮助困境儿童摆脱弱势地位，拓展其发展机会，实现儿童的自立自强，具有福利政策及效率等方面的可行性。

首先，儿童发展账户政策项目特别是面向困境儿童的发展账户具有国家政策上的可行性以及优先性。长期以来，儿童福利在中国社会福利政策中受到忽视，由于家庭贫困及政府投入不足等限制，许多困境儿童如孤儿和流浪儿童的福利需求得不到满足，甚至无法维持基本的生活。尽管政府近年来加大了困境儿童特别是孤儿的救助，但经常



性的制度救助仍然有待完善，困境儿童的救助和保障问题还十分严峻。而另一方面，除了基本的生活保障之外，孤儿、流浪儿童等困境儿童还面临发展机会的缺失。如与同龄儿童相比，许多孤儿无法享受到继续教育和职业发展的机会，孤儿的辍学率也居高不下，这些都极有可能导致孤儿成年后的贫困风险以及身心健康等问题。作为最为弱势的儿童群体的福利和发展需求越来越被认为应当置于社会政策的优先方面予以考虑。中国政府颁布的《中国儿童发展纲要（2011～2020年）》在总目标中也确定了“儿童优先”的原则，要求各级部门确保在政策的执行中优先考虑儿童的生存、保护和发展问题。对儿童社会福利的重视是对国家未来人力资本的投资，对整个国家社会经济的发展都具有非常积极的意义，它与近年来兴起的发展性社会政策和社会投资的理念相吻合。而建立资产为本的社会政策如儿童发展账户，通过促进资产积累和投资于个人及家庭的未来发展而促进社会经济发展，对儿童来说则是一种长期的保护和发展举措。

其次，儿童发展账户政策项目具有经济上的效率性与可持续性。与传统的收入支持性社会政策相比，资产为本的社会政策在实施中依赖更少的行政管理成本，更具有财政上的可持续性，同时能更好地保证儿童特别是低收入家庭儿童长期发展目标的实现。近年来，国家对儿童福利的财政投入不断加大，尤其是对孤儿的救助和保护。如2010年政府承诺投入约25亿元用于孤儿的救助和保障，并可根据未来孤儿数量及救助需要的变化而调整。儿童福利的国家投入提高对于儿童福利工作来说具有积极的促进作用，然而，也有许多学者担心政府救助资金的发放是否有效率、是否具有可持续性以及是否能够真正满足儿童的实际需求。传统的自上而下的救助发放模式可能需要较多的行政成本，同时无法考虑被救助者差别化的需求，对被救助儿童及家庭在救助资金的具体使用上还缺乏有效的监测和评估。而在儿童福利上若长期依赖政府单纯的财政投入，不仅会增加被救助者对政府福利的依赖，也会增加政府的财政负担，无法保证福利投入的可持续性。在政策的实施中，除了儿童的基本生活保障之外，儿童的自我发展能力的提高以及对资产的拥有也应该放在重要的地位来考虑。在满足孤儿的基本福利需求之外，如果能够确保救助资金的一部分用于儿童长期发展目标实现将对儿童的成长和发展起到十分积极的作用。而通过适

当的政策设计，儿童发展账户应赋予儿童拥有、参与管理金融资产的机会，并增强其自我发展的能力。儿童发展账户依赖于较少的财政投入，亦可大大降低行政管理的成本。儿童发展账户的施行确立了一种新的政府责任模式，可以避免西方高福利国家的负面效果，也与中央政府提出的适度普惠型儿童福利政策的发展方向相一致。

此外，儿童发展账户的实施还可以打破社会福利政策的分割局面，有助于探讨人口流动背景下新的社会救助和服务模式。儿童发展账户是一种灵活的社会政策，它不受参与者的区域或职业等身份的限制，账户的使用和管理可以跨地区来进行。儿童发展账户还可以与其他社会保障账户或政策相对接。儿童发展账户的实施对于现有的儿童福利政策项目来说是一个很好的补充，也是一个突破传统政策的制度创新，无论从国家政策的发展方向还是财政的可持续性来看，都具有较好的可行性。

当然，需要指出的是，儿童发展账户并没有一个普适性的模式。根据特定政策对象及环境的不同，其制度构成呈现较大的差异，前文所讨论的不同国家和地区的儿童发展账户政策发展也说明了这一点，在中国推行儿童发展账户也需要充分考虑中国社会文化环境的特殊性。而政策设计对于福利目标和效果的实现至关重要。以资产为本的社会政策理论也一直倡导制度取向，强调适当的制度要素对于参与者资产发展和能力建设的激励功能（Beverly et al., 2008）。在儿童发展账户的政策运行实践中，可以结合中国的社会文化环境，从政策目标、政策对象与试点、账户管理、资产激励、资金用途限制、个人发展教育以及预算与组织等方面进行更为深入和细致的讨论。

## 五 结语

资产为本的社会政策为促进儿童福利政策的创新和完善提供了一个有意义的理论取向。作为现有儿童福利政策的一个补充，资产社会政策着力于儿童及其家庭的资产发展，强调资产对儿童社会保障和长远发展的积极福利效应。儿童发展账户项目为中国儿童福利政策的制定和实施也提供了一个较新的政策工具，可以作为目前政府加强儿童福利救助政策的一种制度延伸。以资产建设的社会政策



理论为基础, 儿童发展账户的建立不仅可以为孤儿等困境儿童提供经济保障, 更重要的是可以培养儿童投资未来和个人发展的意识, 有助于促进其个人发展目标的实现。儿童发展账户的推行能更进一步发展和完善中国儿童社会福利服务体系, 为他们的生存、保障和未来发展提供更好的制度保证。当然, 关于儿童发展账户等资产性社会政策在中国的运行模式及效果还迫切需要有更多的理论及经验性的研究。

## 参考文献

邓锁、黄进、金敏超、迈克尔·史乐山 (2011): “家庭资产、父母教育期望及中国农村女童的入学”, 未刊稿。

高鉴国、展敏主编 (2005): 《资产建设与社会发展》, 北京: 社会科学文献出版社。

刘继同 (2006): “关于儿童健康照顾与国家福利责任: 重构中国现代儿童福利政策框架”, 《中国青年研究》, 第2期。

刘精明、杨江华 (2007): “关注贫困儿童的教育公平问题”, 《华中师范大学学报 (人文社会科学版)》, 第2期。

尚晓援等 (2008): 《中国孤儿状况研究》, 北京: 社会科学文献出版社。

唐钧 (2005): “资产建设与社会保障”, 《江苏社会科学》, 第2期。

香港劳工及福利局 (2008): “儿童发展基金简介”, 见 [http://www.cdf.gov.hk/sc\\_chi/introcdf/introcdf.html](http://www.cdf.gov.hk/sc_chi/introcdf/introcdf.html)。

杨团、孙炳耀 (2005): “资产社会政策与中国社会保障体系重构”, 《江苏社会科学》, 第2期。

张时飞 (2008): “农村养老保险证质押贷款: 现行模式与理想设计”, 《学海》, 第2期。

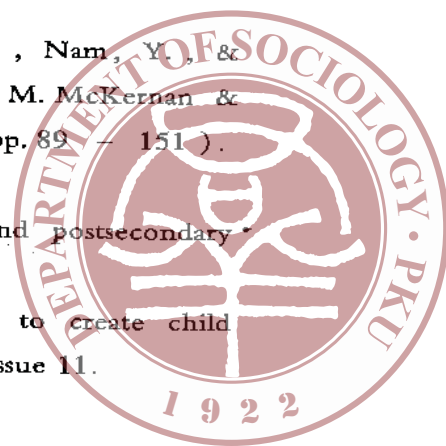
张时飞、唐钧 (2009): “中国贫困儿童: 概念与规模”, 《河海大学学报》, 第2期。

Axinn, W., Duncan, G. J., & Thornton, A. (1997). “The effects of parents' income, wealth, and attitudes on children's completed schooling and self-esteem.” In G. Duncan & J. Brooks-Gunn (Eds.), *Consequences of growing up poor* (pp. 518 - 540). New York: Russell Sage Foundation.

Beverly, S., Sherraden, M., Cramer, R., Shanks, T. R. W., Nam, Y., & Zhan, M. (2008). “Determinants of asset holdings”. In S. - M. McKernan & M. Sherraden (Eds.), *Asset building and low-income families* (pp. 89 - 151). Washington, D. C.: The Urban Institute Press.

Conley, D. (2001). “Capital for college: Parent assets and postsecondary schooling”. *Sociology of Education*, 74 (1), 59 - 72.

Cramer, R. (2010). “The big lift: Federal policy efforts to create child development accounts.” *Children and Youth Services Review*, Vol. 32, Issue 11.



Hong, R. (2006). "Effect of economic inequality on chronic childhood under nutrition in Ghana". *Public Health Nutrition*, 10 (4), 371 - 378.

Larrea, C. & Freire, W. (2002). "Social inequality and child malnutrition in four Andean countries". *Pan American Journal of Public Health*, 11 (5/6), 356 - 364.

Lerman, R. I. & McKerman, S. - M. (2008). "Benefits and consequences of holding assets". In S. - M. McKerman & M. Sherraden (Eds.), *Asset building and low-income families* (pp. 175 - 206). Washington, D. C. : The Urban Institute Press.

Loke, V. & Sherraden, M. (2009). "Building assets from birth: A global comparison of Child Development Account policies". *International Journal of Social Welfare*, 18, 119 - 129.

Lu, A. & Wei, Z. (2004). Child poverty and well-being in China in the era of economic reforms and external opening. *Harnessing globalization for children: A report to UNICEF* Retrieved Sept 2, 2010, from <http://www.unicef-irc.org/research/ESP/globalization/chapter7.pdf>.

Meyer, J., Masa, R. D., & Zimmerman, J. M. (2010). "Overview of child development accounts in developing countries". *Children and Youth Services Review*, Vol. 32, Issue 11.

Meyer, J., Zimmerman, J. M., & Boshara, R. (2008). Child savings accounts: Global trends in design and practice. *Report of Global Assets Project* Retrieved Sept 7, 2010, from [http://www.community-wealth.org/\\_pdfs/articles-publications/individuals/paper-meyer-et-al.pdf](http://www.community-wealth.org/_pdfs/articles-publications/individuals/paper-meyer-et-al.pdf).

Midgley, J. (2003). "Assets in the context of welfare theory: A developmentalist interpretation". *Social Development Issues*, 25 (1&2), 12 - 28.

Nam, Y., Sherraden, M., Zou, L., Lee, E., & Kim, Y. (2009). *Asset-based policy in South Korea*. (CSD Policy Brief 09 - 08). Washington University in St. Louis, Center for Social Development.

Paxton, W. (2001). "The asset-effect: An overview". In J. Bynner & W. Paxton (Eds.), *The asset-effect* (pp. 1 - 17). London: Institute for Public Policy Research.

Prabhakar, R. (2009). "The development of asset-based welfare: The case of the Child Trust Fund in the UK". *Policy & Politics*, 37 (1), 129 - 143.

Prabhakar, R. (2010). "The Child Trust Fund in the UK: How might opening rates by parents be increased"? *Children and Youth Services Review*, 32 (11), 1544 - 1547.

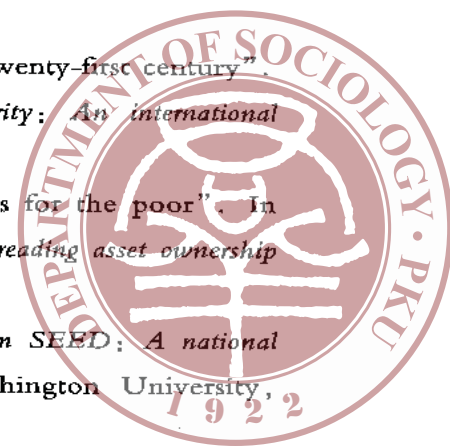
Schreiner, M. & Sherraden, M. (2007). *Can the poor save? Savings and asset building in Individual Development Accounts*. New Brunswick, NJ: Transaction.

Sherraden, M. (1991). *Assets and the poor: A new American welfare policy*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc.

Sherraden, M. (1997). "Conclusion: Social security in the twenty-first century". In J. Midgley & M. Sherraden (Eds.), *Alternatives to social security: An international inquiry*. Westport, CT: Auburn House.

Sherraden, M. (2001). "Asset-building policy and programs for the poor". In T. Shapiro & E. Wolff (Eds.), *Assets for the poor: The benefits of spreading asset ownership* (pp. 302 - 322). New York: Russell Sage Foundation.

Sherraden, M. & Stevens, J. (Eds.) (2010). *Lessons from SEED: A national demonstration of Child Development Accounts*. St. Louis, MO: Washington University, 1922



Center for Social Development.

Whitbeck, L. B. , Simons, R. L. , Conger, R. D. , Lorenz, F. O. , Huck, S. , & Jr, G. H. E. (1991). "Family economic hardship, parental support, and adolescent self-esteem". *Social Psychology Quarterly*, 54, 353 -363.

Xie, J. & Dow, W. H. (2005) . "Longitudinal study of child immunization determinants in China". *Social Science and Medicine*, 61, 601 -611.

Zhan, M. & Sherraden, M. (2003) . "Assets, expectations, and children's educational achievement in female-headed households". *Social Service Review*, 77 (June), 191 -211.





# **Asset Building and Child Social Welfare: The Potential of Implementing Child Development Accounts (CDAs) in Mainland China**

**Suo Deng**

(Peking University)

**Abstract:** Child welfare policy should place dual emphasis on short-term social assistance/protection and long-term child development. This paper first presents the landscape of child welfare system in China and then highlights the impact of asset-based policy ideas on the development of child welfare policies. By reviewing a particular policy program—Child Development Accounts (CDAs) running in different countries and places, this paper further discusses the implication of CDAs for child welfare policies in China, particularly the potential of establishing similar programs in the country. This discussion is expected to generate more valuable policy-making and academic debates on the development of CDAs in mainland China.

**Key words:** asset building, asset-based, social policy, child welfare, Child Development Accounts (CDAs)

