



# 中国发展研究基金会

## 研究参考

第 9 号 (总 184 号)

2014 年 6 月 11 日

---

### 中国儿童权益保护现状及政策建议

**内容摘要：**儿童是一个国家和民族的未来和希望，作为社会中的弱势群体，儿童权益保障体系的完善程度直接反映一个国家文明与进步的程度。我国加入《儿童权利公约》后，形成了比较完整的保护儿童权益的法律体系。但近年来，频发的儿童侵权事件引起了我们对目前我国儿童权益保障体系的反思。

本期研究参考对中国儿童权益保护的现状进行了梳理，并提出相关的政策建议，供参考。

**关键词：**儿童权益；保护；现状；政策建议

# 中国儿童权益保护现状及政策建议

于明潇<sup>1</sup>

儿童是一个国家和民族的未来和希望，作为社会中的弱势群体，儿童权益保障体系的完善程度直接反映一个国家文明与进步的程度。我国加入《儿童权利公约》后，形成了比较完整的保护儿童权益的法律体系。但近年来，频发的儿童侵权事件引起了我们对目前我国儿童权益保障体系的反思。

## 一、儿童权益概述

儿童是人类的未来，国际社会及各国都运用法律手段严格保护儿童权益。1989年11月，联合国通过《儿童权利公约》，把“儿童”界定为“18岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁”，明确阐述：“儿童因身心尚未成熟，在其出生以前和以后均需要特殊的保护和照料，包括法律上的适当保护”。联合国《儿童权利公约》认为每一位儿童既是一个独立的个人，又是家庭和社会的一分子，儿童享有一个人的全部权利；公约规定缔约国应采取一切适当措施，对儿童权益进行保护。《儿童权利公约》共54条，实质性条款41条，对儿童基本权益进行详细界定，综合来看其最基本的权利可以概括为四种，即：生存权、受保护权、发展权和参与权。<sup>2</sup>

自1992年加入联合国《儿童权利公约》二十几年来，中国先后颁布《中国儿童发展纲要（2001-2010）》和《中国儿童发展纲要（2011-2020）》，并把促进儿童全面发展纳入国民经济和社会发展的第十二个五年规划。但是，中国作为一个大的发展中国家，地区发展不均衡，18岁以下少年儿童数量庞大接近3.1亿，儿童权益保护是一个复杂问题。

---

<sup>1</sup> 于明潇，中国发展研究基金会儿童发展中心。

<sup>2</sup> 儿童参与权是参与家庭、文化和社会生活的权利，即儿童有参与社会生活的权利，有权对影响他们的一切事项发表自己的意见。在我国，儿童参与权虽然日益引起社会的普遍关注，但重视程度还远远不够，目前对儿童权利的关注仍停留在基本的健康、教育和受保护权利方面，对参与权提及很少。中国儿童的自主性、参与意识有所增加，但是仍然存在参与的机会少、参与领域有限、参与程度不够深入的问题。本文对参与权不做详细论述。

## 二、儿童生存权

生存权要求每个儿童都有其固有的生命权和健康权，包括：有权接受可达到的最高标准的医疗保健服务。为实现生存权，应采取如下措施：降低婴幼儿死亡率；向所有儿童提供必要的医疗援助和保健；消除疾病和营养不良现象；保证清洁饮水，考虑环境污染的危害；确保母亲产前产后保健，向社会尤其是父母介绍儿童卫生、保健、母乳喂养、环境卫生、防止意外事故等方面的基本知识等。

### （一）儿童生存权保护取得的成就

中国在儿童生存权保护上取得的成就主要表现为健康状况持续改善。中国加强基层妇幼卫生服务网络建设，实施免费孕前优生健康检查、降低孕产妇和新生儿死亡等项目，国家免疫规划基本实现城乡儿童全覆盖。2013年婴儿死亡率从2003年前的32.2%下降到10.3%；5岁以下儿童死亡率从2003年的39.7%下降到13.2%，提前实现联合国千年计划目标。中国城乡儿童的生长发育水平迅速提高，城市儿童的平均生长发育水平已经达到甚至超过世界卫生组织推荐的儿童生长标准，接近西方发达国家同龄儿童的平均水平。与世界各国比较，5岁以下儿童的低体重率和生长迟缓率低于大多数发展中国家。在金砖国家中，中国儿童的低体重率和生长迟缓率处于中等水平。

表 1：部分国家 5 岁以下儿童营养不良状况

	国家	低体重率(%)	生长迟缓率(%)
金砖国家	中国	4	10
	巴西	2	7
	印度	43	48
	俄罗斯	-	-
	南非	9	24
其它国家	美国	1	3
	土耳其	2	12
	墨西哥	3	16
	泰国	7	16
	越南	20	31

资料来源：1. 联合国儿童基金会《2012年世界儿童状况报告》；  
2. 中国卫生部《中国0-6岁儿童营养发展报告（2012）》

## （二）儿童生存权保护受到的挑战

如同社会经济发展水平差异一样，儿童生存权保护也面临严重的地区差异方面的挑战。在贫困农村地区，婴幼儿日常膳食中蛋白质、热量、微量营养素明显摄入不足，营养不良状况相当严重。以缺铁性贫血为例，2010年我国农村6-12月龄婴幼儿贫血率为28.2%，13-24月龄为20.5%。对西北、西南贫困县的抽样调查结果显示，西部贫困农村6-24月龄婴幼儿的贫血率高达60%以上，比全国平均水平高出1倍以上。2012年4月，中国发展研究基金会与中国疾病预防控制中心对贵州省松桃县贫困地区的3-6岁儿童开展了一项营养状况抽样调查，结果表明，该地区3-4岁和4-5岁儿童的贫血率分别为29%和19.7%，是城市同龄儿童的2-3倍。<sup>3</sup>农村妇女和流动妇女接受产前检查比例明显低于城市妇女。根据环保部检测，2012年农村居民使用不安全饮用水的数量达到2.98亿人。<sup>4</sup>截至2013年11月，农村卫生厕所的普及率为72%，仍有28%的厕所无法满足卫生设施要求。<sup>5</sup>

## （三）保护儿童生存权的行动和政策

中国保护儿童生存权的行动和政策主要表现在促进儿童健康成长方面。主要包括：第一，母婴生存健康。卫生部自2000年以来开展了“降低孕产妇死亡率和消除新生儿破伤风”项目，转移支付专项资金总数达到4.4亿元，覆盖人口约3亿。第二，婴幼儿营养补充。从2008年起，卫生部与妇联等相关部门合作陆续采取措施为6-36个月婴幼儿免费提供辅食营养补充品，改善婴幼儿营养不良状况。2013年贫困地区儿童营养改善试点项目范围已经覆盖21个省的300个县受益儿童超过40万。第三，健康教育和传播。主要面对育龄妇女和婴幼儿，通过健康教育和培训手段，普及和传播健康和科学喂养知识，提高妇幼卫生服务的可及性、公平性和可持续性。

## 三、儿童保护权

儿童保护权是儿童不受危害自身发展影响的、被保护的权利：包括保护儿童免受歧视、剥削、酷刑、虐待或疏忽照料，以及对失去家

<sup>3</sup> 参见中国发展研究基金会：《人口形势的变化和人口政策的调整》，2012。

<sup>4</sup> 详见 [http://www.360doc.com/content/12/0528/15/4801854\\_214264228.shtml](http://www.360doc.com/content/12/0528/15/4801854_214264228.shtml)

<sup>5</sup> 详见 <http://money.163.com/13/1119/20/9E2PFVB100254TI5.html>

庭的儿童和难民儿童的基本保证。

### （一）中国儿童保护现状

中国的儿童保护一般指国家通过一系列的制度安排，包括社会救助、法庭命令、法律诉讼、社会服务和替代性养护等措施，对受到和可能受到暴力、忽视、遗弃、虐待和其他形式伤害的儿童提供的一系列旨在救助、保护和服务的措施，使儿童能够在安全的环境中成长。<sup>6</sup>我国改革开放以来，形成了以《宪法》为引领，以《未成年人保护法》和《预防青少年犯罪法》为主干，包括《民法通则》、《婚姻家庭法》、《收养法》等在内的一系列有关儿童保护的法律法规，形成了相对完善的法律保障体系，但是各个法律的考察中可以发现，各项法律制度之间未能有效衔接，没有形成严密的体系，缺乏实质性的保障。因此，像贵州父母虐童案、南京饿死女童案、贵州男孩取暖中毒致死案、陕西拐卖婴儿案等仍然不断触动人们的神经。

### （二）重视儿童家庭保护

家庭保护是“通过父母或其他监护人对儿童依法行使监护权，履行对儿童进行抚养教育的义务。家庭中的其他成年人有协助幼儿的监护人行使其保护的责任。”家庭作为儿童成长的首要环境，对儿童保护有着不可推卸的责任。家庭既可能成为儿童保护的主导者，也可能构成儿童保护的危险因素。<sup>7</sup>儿童家庭保护的不当主要表现在以下几个方面：

第一，遗弃儿童。据《中国儿童福利政策报告 2012》显示，中国每年约有 10 万名儿童被遗弃。2011 年 6 月石家庄的社会福利院于设立了中国第一个“婴儿安全岛”，在两年时间内一共接收了 181 名弃婴。之后，天津、江苏、陕西、贵州、福建、内蒙古和黑龙江等地也都设立了类似设施，广东 2014 年 1 月设立的首个婴儿安全岛，10 天内已接收 33 名弃婴。这些弃婴都是患有不同种类、不同程度的疾病，比如唇腭裂、脑瘫、先天性心脏病以及与遗传因素有关的唐氏综合征等等。

第二，虐待儿童。古语有曰：“虎虽凶猛，尚且不食虎崽。”可是

<sup>6</sup> 参见尚晓媛、张雅桦：《儿童保护制度的要素确实：三个典型案例的分析》，载于《青年研究》，2008 年第 5 期。

<sup>7</sup> 参见刘文、刘娟、张文心：《我国儿童保护的现状及影响因素》，载于《辽宁师范大学学报（社会科学版）》，2013 年第 4 期。

在少数家庭中，有多少日日遭受父母毒打和虐待，夜夜以哭泣为唯一发泄的“受刑”儿童。家庭虐待儿童的主要方式有毒打、饥饿、肢体伤害和性伤害等。从遍体鳞伤的小丽，被饥饿致死的南京两个女童到被自家婶婶割双耳砍下巴的凡凡，被继父性侵6年之久的晓晓。从这些案例中可以发现，虐待儿童多发的家庭多少存在一些问题。比如贫困家庭、单亲家庭、未婚妈妈家庭、留守儿童家庭等。另外，忽视儿童也是虐待儿童的形式之一。比如单独留儿童在家或者交通工具内，频繁发生的儿童坠楼事件就是忽视儿童造成。

### （三）加强儿童校园保护

学校保护是指有关的学校、幼儿园及其他教育机构依照我国《未成年人保护法》及其他有关法律、法规，对未成年学生和幼儿园儿童实施的专门保护，学校应该确保儿童的人生安全、财产安全，以及最基本的受教育权利。<sup>8</sup>目前，中国校园儿童保护最大的问题就是校园安全。2012年8月，由上海交通大学舆情研究实验室、社会科学文献出版社共同发布《中国社会舆情与危机管理报告（2012）》。蓝皮书指出2011年教育舆情事件中校园安全事件成为年度教育舆情重灾区，校园日常管理类、教育方式及体制类舆情事件大幅上升。从舆情类型来看，2011年影响较大的168起教育舆情事件中，校园安全类事件成为年度关注度最高的教育舆情类型，整体占比29.2%，在全部49起影响较大的校园安全类教育舆情事件中，由校车事故引发的舆情事件就有26起，占整体校车安全类舆情事件的53.1%，比2010年多了26.2个百分点。校园暴力事件以28.6%的比例成为校园安全问题的“第二杀手”。<sup>9</sup>

### （四）构建儿童社区保护

儿童社区保护是以社区为依托，以保护儿童权利和促进儿童发展为宗旨，向儿童提供游戏、娱乐、教育、卫生和社会心理支持的一体化服务体系。从表层理解，它是一个对儿童友好的、像家一样的开展儿童活动和服务的场所；从深层理解，它是一个面向儿童的、按照科学的儿童权利和保护理念去运行的社区服务体系。随着趋利型社会基

<sup>8</sup>参见刘文、刘娟、张文心：《我国儿童保护的现状及影响因素》，载于《辽宁师范大学学报（社会科学版）》，2013年第4期。

<sup>9</sup>参见上海交通大学舆情研究实验室：《中国社会舆情与危机管理报告（2012）》，2012年。

本结构的形成和社会治安形势的复杂化，拐卖儿童、残害儿童及控制儿童并利用儿童进行乞讨等犯罪活动也十分猖獗，对儿童的生存和发展构成了极大的威胁。以“儿童友好家园”为代表的儿童社区保护服务，是在汶川地震后逐步由震后支持家庭，帮助儿童回归正常生活，转变为正常社区的常态模式。构建儿童社区保护网络有助于形成预防、报告和反应三大儿童保护机制，与家庭和学校一起构筑儿童保护之网，避免南京饿死女童悲剧的发生。

#### 四、儿童的发展权

发展权要求充分发展儿童全部体能和智能的权利，具体指儿童有权接受正规和非正规的教育，以及儿童有权享有促进其身体、心理、精神、道德和社会发展的生活条件。

##### （一）中国的教育取得长足发展

儿童的发展离不开教育，只有享受教育权利才能促进儿童的发展。1978-2010年，全国小学学龄儿童入学率从94%提高到99.7%；初中毛入学率从20%提高到100%；高中阶段教育毛入学率从不到10%提高到82.5%；高等教育毛入学率从不到1%提高到26.5%。2010年，中国实施学前教育三年行动计划，学前三年毛入园率由2009年的50.9%，提高到2012年的64.5%。针对城市化过程中出现的留守儿童和流动儿童，为保障他们的受教育权，全国在农村建设8000多所寄宿制学校，完善留守儿童教育监护网络，采取多项措施来保障近1400万进城务工人员随迁子女接受义务教育。2010年，中国15岁以上人口的平均受教育年限达到8.5年，在发展中国家处于较好水平。

##### （二）重视儿童早期教育

儿童早期一般是指从出生到入学（一般为6岁）之前的生命阶段。儿童早期发展主要包括感觉-动作、认知、社会-情感等相互依存领域的的能力发展，而这些能力发展的最敏感期都在人类早期。因此儿童早期教育对实现发展权意义重大。近几年来，我国学前教育普及程度在逐步提高。2005-2010年期间，全国适龄幼儿（3-6岁）在园率从37%提高到52%，幼儿园总数增加了20%，入园人数和在园人数分别增加了25%和37%（表2；表3）。但是，学前教育资源在城乡之间分布极不均衡。在农村贫困地区，有限的学前教育投入主要用于县城，乡镇

以下则基本没有投入，村级以下仅在村小学设有一年制学前班，贫困地区 3-5 岁幼儿基本没有接受早期教育的机会。教育部 2009 年的统计数据显示，全国幼儿园教职工数 143.42 万，其中农村幼儿园教职工数 31.54 万，仅占 22%。

表 2 中国学前教育事业发展主要目标

指标	2009 年	2015 年	2020 年
幼儿在园人数（万人）	2658	3400	4000
学前一年毛入园率（%）	74.0	85.0	95.0
学前两年毛入园率（%）	65.0	70.0	80.0
学前三年毛入园率（%）	50.0	60.0	70.0

资料来源：中华人民共和国中央人民政府，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》

表 3 中国城乡幼儿园及入园、在园幼儿人数分布

	2005 年	2010 年
幼儿园（所）	124402	150420
其中：城市	33299	35845
县镇	30882	42987
乡村	60221	71588
入园人数（万人）	1356	1700
其中：城市	262	315
县镇	343	559
乡村	751	826
在园人数（万人）	2179	2977
其中：城市	569	753
县镇	593	1010
乡村	1017	1214

资料来源：中华人民共和国教育部，2005 年和 2010 年教育统计数据

### （三）儿童受教育机会会有待更加公平

2012 年，中国实现财政性教育经费支出占国内生产总值 4% 的目标，义务教育、高中教育、高等教育、学前教育等各层次教育都取得超乎寻常的进步。但是不论就教育的数量，还是质量，城乡之间和地区之间都存在着明显的差距，农村教育落后于城市，中西部欠发达地区落后于东部发达地区；同样处于城市中的流动儿童因为部分就读打工子弟学校，教育质量也明显落后城市儿童。这种教育的差距影响儿童受教育机会的公平性。



根据中央教育科学研究所的义务教育检测报告,东部地区学生的学业成就水平明显高于中西部,两者间的差异非常显著( $F=113.014, P=0.000 < 0.05$ ),而西部和中部地区学生间的差异则并不明显(见图 1);从图 2 可以看出:城市学生的学业成就水平明显高于农村,两者间的差异非常显著( $z=-6.663, p=0.00 < 0.01$ )。<sup>10</sup>

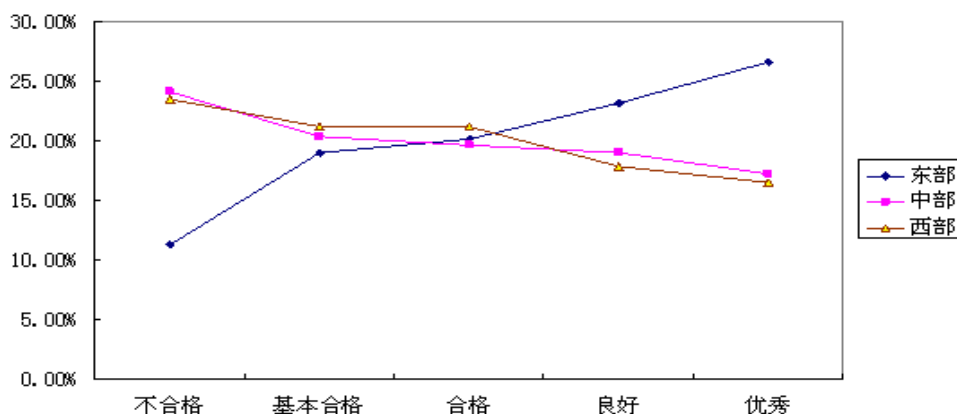


图 1 东中西部学生学业成就水平的比较

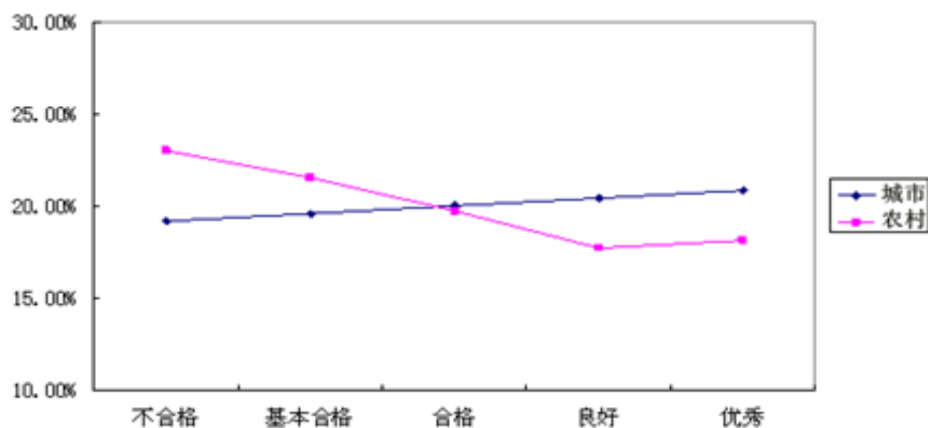
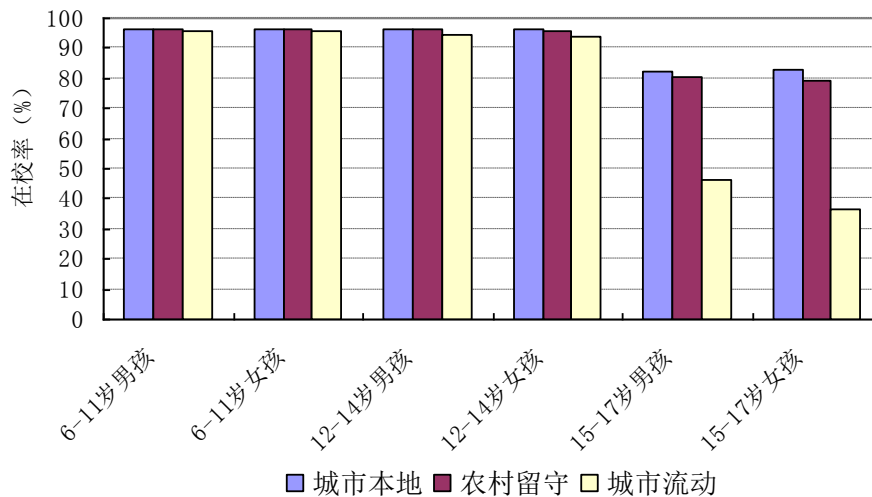


图 2: 城市和农村学生学业成就水平的比较

从农村留守儿童和城市流动儿童与城市本地儿童的在校率来看(图 3),虽然就 6-11 岁和 12-14 岁接受义务教育阶段而言,三类儿童的在校率差距不大,但是进入高中教育阶段后,城市流动儿童的在校率下降幅度远远高于城市本地儿童,大部分流动儿童丧失接受更高

<sup>10</sup> 参见《中国教育报》2009 年 12 月 4 日第 4 版。

层次教育的机会。另外，根据调查，61.4%的流动儿童就读于打工子弟学校，30.8%就读公立学校，6.5%就读私立学校。<sup>11</sup>大多数打工子弟学校的质量很差，带来流动儿童和城市儿童在教育获得方面的差距。



资料来源：Gao, 2010；全国妇联，2008年。<sup>12</sup>

图3 留守儿童、流动儿童和城市本地儿童在校率

#### （四）关注留守儿童心理健康

对于孩子来说，有父母的地方才是家。农村留守幼儿由于长期与父母分离，在日常生活中无法感受到父母的关怀，遇到困难时无法寻求父母的帮助，情绪也无法得到宣泄，容易产生孤独感和被抛弃感，久而久之，容易出现焦虑自闭、缺乏自信、感情脆弱等心理障碍。全国妇联发布的《我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》显示，我国农村留守儿童数量达6102.55万，占农村儿童37.7%，46.74%农村留守儿童的父母都外出，其中，与祖父母一起居住的比例为32.67%；有10.7%的与其他人一起居住。<sup>13</sup>2014年春节前10天，留守儿童因为父母不回家过年自缢身亡的案例不禁向全社会发问“留守儿童的爸妈去哪儿”？

<sup>11</sup> 参见 Gao, Wenshu(2010), Providing an Education for Left-behind and Migrant Children, in Cai Fang(ed), The China Population and Labor Yearbook No.2: The Sustainability of Economic Growth from the Perspective of Human Resource, Leiden•Boston: Brill, pp.75-91。

<sup>12</sup> 参见 Gao, Wenshu(2010), Providing an Education for Left-behind and Migrant Children, in Cai Fang(ed), The China Population and Labor Yearbook No.2: The Sustainability of Economic Growth from the Perspective of Human Resource, Leiden • Boston: Brill, pp.75-91；全国妇联，全国农村留守儿童状况研究报告，2008。

<sup>13</sup> 参见全国妇联：《我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》，2010。

## 五、儿童权益保护的政策建议

儿童权益保护是一项系统工程，涉及法律、教育、医疗卫生等多个领域，若要使我国的儿童权益保护制度得到完善并有效地运转，确保我国儿童生存、保护和发展权利的实现，至少应在以下诸方面进行努力：

第一，提高全社会对儿童权益保护的意识。儿童是国家和民族的未来，也是未来劳动力市场的主力，他们是否健康成长，是否接受良好的教育将关系社会的可持续发展。提高对儿童的认识，既要把他们视为独立的具有基本权利的个体，更加把他们视为需要额外呵护的群体。

第二，完善儿童保护法律。从现有法律上，中国有《未成年人保护法》、《妇女儿童权益保护法》、《预防未成年人犯罪法》等。但是，所有涉及儿童案件都没有特殊的办案程序，甚至有些发生在家庭内部的儿童虐待案涉及复杂的家庭纠纷，法律无法干涉；遗弃儿童的父母也不会因为失责受到法律惩罚。因此，要不断完善相关法律，否则无法真正保护儿童不受伤害。

第三，重视儿童早期发展。儿童早期发展投入是回报率最高的人力资本投资，也是儿童权益保护的重要内容。儿童发展还是不可逆、不容耽误的，越早干预效果越明显，回报率越高。因此，进一步解决儿童发展面临的突出问题，尤其是贫困地区、农村地区儿童发展水平较低，需要尽快出台有针对性的干预政策和措施，保证儿童的健康成长和高质量教育，促进儿童的全面发展和权益保护。

第四，整合成立专门负责儿童权益保护的机构。现行儿童保护的不同领域归不同部门管辖。比如儿童生存权大都由卫计委负责，发展权由教育部门负责，而保护权则一般由民政、公安法律等部门来保障。儿童侵权案件不一定都触犯法律，而学校、妇联、基层社区等无权对侵权案件进行处理，因此造成大量已发生案件无法立案、调查，而其他机构又无权处置的尴尬境地。

第五，剥夺家长监护权的同时，建立监护制度和机构。我国立法比较强调亲属对未成年人的监护，但对监护人监护能力的规定却不甚明确，对公权力介入监护的举措规定的不具体，对有过错监护人的惩

戒措施也缺乏可操作性。2014年初，民政部表示拟通过人民法院提起诉讼对拒不履行监护责任、严重伤害未成年人的监护人，剥夺监护人的监护权。剥夺家长监护权能够督促家长尽到监护责任，但是对失去监护人的儿童如何照顾，需要建立完善的监护制度和监护机构。

## 参考文献

- [1]联合国儿童基金会：《2012年世界儿童状况报告》。
- [2]中国卫生部：《中国0-6岁儿童营养发展报告（2012）》。
- [3]中国发展研究基金会：《人口形势的变化和人口政策的调整》，中国发展出版社，2012。
- [4]尚晓援、张雅桦：《儿童保护制度的要素确实：三个典型个案的分析》，载于《青年研究》，2008年第5期。
- [5]刘文、刘娟、张文心：《我国儿童保护的现状及影响因素》，载于《辽宁师范大学学报（社会科学版）》，2013年第4期。
- [6]上海交通大学舆情研究实验室：《中国社会舆情与危机管理报告（2012）》，社会科学文献出版社，2012年。
- [7]义务教育监测报告：中国小学教育质量稳步提升，载于《中国教育报》，2009年12月4日第4版。
- [8]Gao, Wenshu(2010), Providing an Education for Left-behind and Migrant Children, in Cai Fang(ed), The China Population and Labor Yearbook No.2: The Sustainability of Economic Growth from the Perspective of Human Resource, Leiden •Boston: Brill, pp.75-91.
- [9]全国妇联：《我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》，2010。
- [10]王梦奎主编：《反贫困与中国儿童发展》，中国发展出版社，2013。

---

地 址：	北京市东城区安定门外大街136号皇城国际中心A座15层		
电 话：	(010) 64255855	邮 编：	100011
传 真：	(010) 84080850	网 址：	www.cdrf.org.cn
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	renjj@cdrf.org.cn

---