

中国的贫困儿童:概念与规模

张时飞,唐 钧

(中国社会科学院 社会学所 北京 100732)

摘 要 严格说来,中国目前仍没有一个权威的有关贫困儿童数量的统计,这在一定程度上影响了我国减贫战略的规划与制订。从政府相关部门关于城乡贫困家庭的统计数据中,尽可能地将与儿童有关的数据“剥离”出来,并结合中国社会科学院社会政策研究中心近年来所做的相关调查数据,尝试建立一个可以大致说明中国贫困儿童现状的概念框架并将其数量化。

关键词 中国贫困儿童 概念 规模

中图分类号:D913.5

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2009)04-0042-05

一、贫困儿童的概念界定

在中国,与贫困儿童有关的概念包括两类,即基础概念和与现行救助政策有关的操作性概念。

1. 基础概念

基础概念主要有两个:儿童和贫困(家庭)儿童。如有需要,本文也会把贫困儿童的概念延伸至低收入家庭中的儿童。

(1) 儿童

本文指称的“儿童”,采用的是《联合国儿童权利公约》中有关儿童的定义,即 18 周岁以下的任何人。这与我国《未成年人保护法》(自 2007 年 6 月 1 日起施行)中规定的“未成年人”(未满 18 周岁的公民)的年龄界定相同。如无特别说明,下文中的“儿童”和“未成年人”指的是同一群体。

(2) 贫困家庭儿童

本文把贫困家庭儿童简称“贫困儿童”。由于贫困标准有绝对与相对之分,特别是我国城乡、地区之间贫困状况和实践标准仍存在较大的差异,要认定科学统一的贫困儿童概念实属不易。基于研究主题和困境儿童的实际状况,本文把贫困儿童界定为其家庭收入低于当地最低生活保障标准的所有儿童,主要聚焦于下列三类群体,即城乡低保家庭中的儿童、孤儿和受艾滋病影响的儿童。如此界定的主要理由是:衡量儿童贫困的标准相对统一,一方面避免了贫困儿童多样性特征给本文带来的困扰,另一方面,上述数据无论是完整性还是可及性也较为理想。

(3) 低收入家庭儿童

低收入家庭儿童是指城乡低收入家庭中的未满 18 周岁的未成年人(简称“低收入儿童”)。由于“低收入家庭”尚无全国性标准,各地各部门执行的标准也有很大差异,本文在使用这一概念时,尊重各地各部门的现行标准,不刻意强求统一。从目前的情况看,低收入户一般是指家庭月人均收入在当地最低生活保障标准的 110%~150% 之间的家庭。

2. 与现行政策相关的操作性概念

讨论了贫困儿童的基础概念后,有必要将这些概念与实际工作结合起来。这就引出了一系列与现行政策相关的操作性概念,这包括:低保家庭儿童、孤儿、农村五保儿童、城市福利机构收养的孤残儿童、城市救助保护机构收容的流浪儿童和受艾滋病影响的儿童(图 1)。

(1) 低保家庭儿童

低保家庭儿童在本文中亦简称“低保儿童”,是指城乡居民最低生活保障家庭以及农村特困户中未满 18 周岁的未成年人。主要由两部分人组成:城镇低保家庭中的儿童(以下简称“城镇低保儿童”)和农村低保家庭及农村特困户中的儿童(简称“农村低保儿童”)。之所以把农村特困户中的儿童作为农村低保儿童统计,是因为农村特困户救济制度仅是农村最低生活保障制度的一种过渡形式,其覆盖人口大部分将纳入农村居民最低生活保障制度。

(2) 孤儿

根据民政部等 15 个部委 2006 年出台的《关于加

强孤儿救助工作的意见》,孤儿是指父母双亡和事实上无人抚养的未满 18 周岁的未成年人。主要包括两类群体:一是失去父母的未成年人,包括集中或散居的孤儿、弃婴;二是事实上无人抚养的未成年人,包括暂时查找不到家庭或无法查明身份的流浪儿童,因父母服刑或其他原因暂时失去生活依靠的未成年人。

(3)农村五保儿童

农村五保儿童特指已经或即将被农村五保供养制度救助的未满 18 周岁的未成年人,在本报告中亦简称“农村五保儿童”。这包括两部分人:已经享受农村五保供养待遇的未成年人和应该享受但仍未享受五保供养待遇的未成年人。农村五保儿童是我国农村孤儿中处境较为困难的群体。

(4)城市福利机构收养的孤残儿童

城市福利机构收养的孤残儿童系指由城市儿童福利院以及其他社会福利机构设立的儿童部集中收养的孤儿或被家长遗弃的儿童(弃婴)。

(5)城市救助保护机构收容的流浪儿童

城市救助保护机构收容的流浪儿童系指由城市救助保护机构收容,未满 18 周岁,脱离监护人有效监护,无力自行返家或者不愿返家,在外游荡、乞讨、捡拾的未成年人。

(6)受艾滋病影响的儿童

受艾滋病影响的儿童指的是受艾滋病打击的儿童。主要包括 4 种类型:一是感染艾滋病毒的儿童;二是艾滋病致孤儿童,是指父母双方因患艾滋病死亡的未满 18 岁的未成年人;三是艾滋病导致的单亲家庭未成年人子女,是指父母一方因艾滋病死亡的单亲家庭中的儿童;四是艾滋病感染者家庭中的儿童,是指父母双亲都还健在,但其中一方或双方感染艾滋病毒家庭中的儿童。

上述概念在数量上的逻辑关系大体是:低收入(低保边缘家庭)儿童规模最大,低保(家庭)儿童外延次之。随着社会救助制度的不断完善,低保(家庭)儿童与孤儿、受艾滋病影响的儿童的重叠部分会日益扩大。农村五保儿童、城市养护机构收养的孤残儿童和流浪儿童属于孤儿群体中境遇较好者。受艾滋病影响的儿童是贫困儿童中处境最困难的群体。

二、贫困儿童的分类统计

在对贫困儿童及与之相关的概念作出较为明确的界定以后,接下来的任务就要估算各种类型贫困儿童的规模或数量。实际上,这在当今中国还是一件不容易做但又必须要做的事。

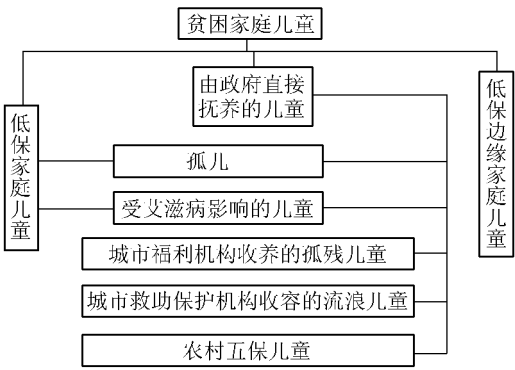


图 1 贫困家庭儿童的分类

在中国权威的、正式的统计资料中,并没有一个关于完整的贫困儿童统计数据,甚至学者的估计数也难得一见。因此,以下列出的分类统计数字,主要是利用政府有关部门的统计数字,或者是根据学界的调查数据加以推算得出的。

1. 城镇低保儿童

目前,由于政府有关部门现行统计指标体系的局限,城镇低保儿童的规模和结构,并无确切数据,只能通过典型调查资料推算。根据民政部最低生活保障司汇总的 6 个省份(东、中、西部各两个)资料,截至 2007 年 6 月,江苏、安徽、青海等六省份城镇低保对象共计 4 139 204 人,占调查省份非农业人口的 4.85%。其中,学龄前儿童 139 844 人,占调查省份城镇低保人口的 3.37%,在校学生 771 602 人,占调查省份城镇低保人口的 18.64%。在校学生和学龄前儿童合计人数为 911 446 人,占调查省份城镇低保人口 22.02%,占调查省份非农业人口的 1.06%(表 1)^①。

表 1 六省区城镇低保儿童的规模与结构

地区	省份	低保对象 总数/人	在校学生		学龄前儿童	
			人数/ 人	占低保对 象比例/%	人数/ 人	占低保对 象比例/%
东部	江苏	437 538	88 309	20.18	9 005	2.06
中部	辽宁	1 404 925	260 153	18.52	43 900	3.12
中部	安徽	1 016 035	172 318	16.96	31 956	3.15
中部	河北	858 094	158 699	18.49	33 405	3.89
西部	宁夏	207 005	43 221	20.88	7 955	3.84
西部	青海	215 607	48 902	22.68	13 623	6.32
合计		4 139 204	771 602	18.64	139 844	3.38

若以此不太严谨的方式推算全国的数据,至 2007 年 6 月底,全国 22 355 487 名城镇低保对象中,低保儿童约为 4929385 人。其中:在校学生 4 176 005 人,学龄前儿童 753 380 人。换言之,目前,全国约有 492.9 万城镇低保儿童,其中学龄前儿童占 75.3 万人,在校学生 417.6 万人,合计约占全国非农业人口 1%左右。

① 数据由国家民政部最低生活保障司城市处提供。

2. 农村低保儿童

相比城镇低保儿童 ,农村低保儿童有较为正式的数据 ,可以从现行农村低保统计指标体系中的“ 未成年人 ”子项目中得到。根据民政部网站公布的最新数据 ,截至 2007 年 6 月 ,全国农村低保对象总数为 20677 105 人 ,其中未成年人 1 338 308 人 ,占农村低保人口的 6.47% ;农村特困救济对象 4741984 人 ,其中未成年人 470 735 人 ,占农村特困救济人口的 9.92%。两项制度覆盖人数共计 25 419 089 人 ,其中未成年人 1 809 043 人 ,占农村低保和特困救济人口的 7.11% ,占全国乡村人口的 0.24%^①。分省份数据如表 2。换言之 ,目前全国农村低保儿童约为 180.9 万人 ,占全国乡村人口的 0.24%。

表 2 我国农村低保儿童的规模

省份	农村低保对象		农村特困救济对象		省份	农村低保对象		农村特困救济对象	
	总数	未成年人数	总数	未成年人数		总数	未成年人数	总数	未成年人数
北京	74 941	8 087	0	0	湖北	227 298	12 701	1 016 333	125 236
天津	36 608	5 680	0	0	湖南	682 280	32 132	187 528	16 286
河北	751 702	29 965	23 653	13	广东	1 328 019	67 491	23 505	2 354
山西	766 279	55 477	59 364	1 392	广西	1 169 919	138 366	161 687	35 818
内蒙古	527 504	29 310	6 478	1 522	海南	166 439	12 270	21 477	1 211
辽宁	511 002	15 697	4 293	0	重庆	461 413	42 211	35 160	3 902
吉林	814 403	14 348	18 616	143	四川	1 768 482	117 539	367 116	13 396
黑龙江	742 518	46 863	240 825	3 187	贵州	272 765	29 968	857 273	112 004
上海	128 178	8 276	0	0	云南	353 903	28 807	401 750	31 361
江苏	1 052 898	35 808	49 401	337	西藏	2 319	177	196 958	13 602
浙江	513 318	23 811	3 200	6	陕西	854 526	43 249	80 678	2 454
安徽	822 919	59 555	381 274	22 854	甘肃	1 757 272	184 370	407 624	73 688
福建	653 233	1 954	12 982	0	青海	172 584	16 183	57 167	5 612
江西	1 031 857	161 491	0	0	宁夏	230 191	12 270	0	0
山东	640 298	33 890	0	0	新疆	82 201	1 661	83 426	3 317
河南	2 079 836	68 701	14 216	1 040	全国	20 677 105	1 338 308	4 711 984	470 735

表 3 我国孤儿的总体规模及分布

省份	孤儿数			占人口比例/ 10 ⁻⁴	省份	孤儿数			占人口比例/ 10 ⁻⁴
	总数/人	城市人数/人	农村人数/人			总数/人	城市人数/人	农村人数/人	
北京	2006	1 798	208	1.38	湖北	32 279	4 589	27 690	5.38
天津	1 014	699	315	1.00	湖南	42 315	4 099	38 216	6.35
河北	14 225	1 268	12 957	2.10	广东	36 637	4 415	32 222	4.61
山西	11 922	3 498	8 424	3.60	广西	37 933	3 420	34 513	7.81
内蒙古	4 464	1 607	2 857	1.88	海南	3 933	375	3 558	4.85
辽宁	8 142	2 489	5 653	1.93	重庆	12 592	2 845	9 747	4.02
吉林	6 625	3 264	3 361	2.45	四川	26 311	3 284	23 027	3.02
黑龙江	8 896	3 890	5 006	2.33	贵州	28 556	2 669	25 887	7.38
上海	1 910	1 805	105	1.12	云南	27 905	2 304	25 601	6.38
江苏	24 713	3 235	21 478	3.34	西藏	3 631	310	3 321	13.44
浙江	12 403	2 505	9 898	2.65	陕西	11 520	1 371	10 149	3.12
安徽	40 635	4 461	36 174	6.34	甘肃	10 900	918	9 982	4.19
福建	13 064	1 346	11 718	3.75	青海	7 163	762	6 401	13.42
江西	41 813	7 920	33 893	9.83	宁夏	5 464	449	5 015	9.42
山东	19 395	740	18 655	2.13	新疆	20 468	3 867	16 601	10.16
河南	55 360	2 891	52 469	5.73	全国	574 194	79 093	495 101	4.44

① 数据来自 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjsj/sjsj/attach/fensheng0706.html>。

3. 孤儿

根据民政部在全国 31 个省、自治区、直辖市进行的摸底调查结果 ,截至 2005 年 4 月 ,全国孤儿总数为 57.3 万人 ,占全国人口的万分之 4.43。其中 :城市户口的孤儿 78 614 人 ,占孤儿总数的 13.8% ;农村户口的孤儿 494 757 人 ,占孤儿总数的 86.2%。从地区分布看 ,西部地区的西藏、青海两省(自治区) ,孤儿率高达万分之十三以上。而经济环境相对比较好的地区 ,孤儿率则比较低。例如北京、天津、上海三市 ,孤儿率只有万分之一(表 3)^{1]}。

4. 农村五保儿童

如表 4 所示 根据民政部网站公布的最新资料 ,截至 2007 年 6 月 ,全国农村五保对象总数为 5 030 529 人 ,

表 4 我国农村五保儿童的规模

人

省份	农村五保人口		农村应保未保五保人口		省份	农村五保人口		农村应保未保五保人口	
	总数	未成年人数	总数	未成年人数		总数	未成年人数	总数	未成年人数
北京	4 784	67	0	0	湖北	223 579	5 939	38 513	261
天津	9 450	336	2 219	91	湖南	446 930	19 409	36 536	1 889
河北	193 861	5 293	69 367	1 903	广东	234 640	3 144	6 750	2 042
山西	127 611	4 267	13 433	983	广西	325 458	22 761	41 241	315
内蒙古	94 434	1 722	8 310	70	海南	33 196	1 948	2 454	2 410
辽宁	87 871	1 147	10 054	114	重庆	144 123	5 500	229	147
吉林	134 740	3 521	16 143	528	四川	428 777	15 402	82 149	0
黑龙江	125 694	4 428	8 520	353	贵州	108 040	12 796	54 883	1 780
上海	5 110	41	0	0	云南	184 441	15 829	26 288	17 432
江苏	213 971	4 782	11 483	653	西藏	9 255	371	7 170	4 037
浙江	50 895	527	482	4	陕西	94 555	3 250	13 557	2 829
安徽	462 618	9 423	52 847	3 507	甘肃	112 454	7 299	4 200	1 300
福建	87 982	215	1 854	0	青海	21 312	2 813	167	167
江西	225 994	11 383	19 971	2 355	宁夏	15 995	320	867	0
山东	274 824	3 702	0	0	新疆	79 202	7 056	17 462	30
河南	468 733	8 285	8 480	261	全国	5 030 529	182 976	555 462	45 461

其中未成年人 182 976 人 ,占农村五保对象的 3.63% ;应保未保五保对象 555 462 人 ,其中未成年人 46 936 人 ,占应保未保五保对象的 8.45%。两者合计人数为 5 585 991 人 ,其中未成年人 229 915 人 ,占全部五保人口的 4.11%。分地区看 ,与东部省份相比 ,中西部地区省份享受农村五保的未成年人比例略高些^①。换言之 ,目前全国农村五保儿童共有 23 万人 ,其中 :已享受农村五保待遇的儿童 18.3 万人 ,应该享受但仍未享受五保待遇的儿童 4.7 万人。

5. 城市福利机构收养的孤残儿童

根据民政部社会福利和社会事务司统计 ,2006 年底 ,全国有 249 家专门的儿童福利机构 ,600 多个综合福利机构设有儿童部 ,共收养 7.2 万名孤残儿童 ,其中儿童福利机构生活着 3.2 万孤残儿童^[2]。

6. 城市救助保护机构收容的流浪儿童

据民政部统计 ,自 2003 年 8 月 1 日《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》颁布实施至 2005 年底 ,全国共救助流浪未成年人 24 万多人次。仅 2005 年 ,全国共救助流浪未成年人 11.6 万人次^[3]。

7. 受艾滋病影响的儿童

迄今为止 ,我国仍未对受艾滋病影响的儿童进行全面排查 ,受艾滋病影响儿童的全国性数据不详 ,下文为相关年份和部分地区的数据。根据联合国儿童基金会公布的数字 ,2001 年中国有 7.8 万个孩子因为艾滋病而失去了双亲或单亲。有专家据此推测 ,艾滋病按照目前的流行状况和每年的增长趋势持续地增长 ,到 2010 年 ,艾滋病感染者和艾滋病人

将上升到 1 000 万 ,至少出现 26 万的艾滋病孤儿。一项对中国 5 个县(其中 4 个为国家的艾滋病综合防治示范区)的调查发现 ,共报告感染者和患者 3 734 人 ,其中 478 人死亡 ,有 543 名艾滋病致孤儿童 ,每个感染者死亡平均带来 1.14 个艾滋病致孤儿童。依此比例不严格推算 ,至 2007 年 7 月 ,全国艾滋病致孤儿童 2 万余人。

受艾滋病影响的儿童较为确切的省份数据在河南省。根据河南省政府公布的数据 ,截至 2006 年底 ,全省受艾滋病影响的儿童共计 40 035 人 ,其中 :艾滋病致孤儿童 2 844 人 ,占全省受艾滋病影响儿童总数的 7.1% ;艾滋病导致的单亲家庭未成年子女 5 191 人 ,占 12.96% ;艾滋病感染者家庭中的儿童 3.2 万人 ,占 79.93%(表 5)^②。

表 5 2006 年河南省受艾滋病影响的儿童数量

类型	人数/人
艾滋病致孤儿童	2 844
艾滋病导致的单亲家庭未成年子女	5 191
艾滋病感染者家庭中的儿童	32 000

三、贫困儿童的总量估计

综上所述 ,中国贫困儿童群体的总体状况是 :城乡低保儿童约为 673.8 万人 ,其中城镇低保儿童 492.9 万人 ,农村低保儿童 180.9 万人 ;孤儿总数约有 57.3 万人 ,其中农村五保儿童 23 万人(已享受农村五保供养待遇的 18.3 万人) ,城市福利机构收养的孤残儿童 7.2 万人 ,城市救助保护机构收容的流浪儿童 11.6 万人次 ;受艾滋病影响的儿童至少有

① 数据来自 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjsj/sjsj/attach/fensheng0706.html>。
② 资料来源于《同在阳光下》,民政部社会福利司、国务院防治艾滋病办公室、河南省政府 2007 年编写。

7.8 万人。

要准确估计中国贫困儿童群体的规模,首先要理清各概念之间的逻辑关系:一是孤儿与低保儿童、受艾滋病影响儿童之间的关系。整体看,低保儿童、孤儿、受艾滋病影响儿童相互重叠,即低保儿童包括部分孤儿和受艾滋病影响的儿童,孤儿中有部分是受艾滋病影响的儿童。根据民政部 2005 年的摸底调查结果,全国 57.3 万孤儿中,享受城镇低保的 5.3 万人,享受农村特困户救济的 11.6 万人,两者合计占全国孤儿总数的 29.48%。换言之,近三成的孤儿享受了城乡低保待遇。至于受艾滋病影响的儿童与低保儿童、孤儿的关系,从河南省的数据看,有 7.1% 受艾滋病影响的儿童属于孤儿,绝大部分受艾滋病影响的儿童纳入了城乡低保制度或类似的专项救助。二是孤儿与农村五保儿童、福利机构收养的孤残儿童、救助保护机构收容的流浪儿童之间的关系。从民政部 2005 年的摸底情况看,57.3 万孤儿总数包括了农村五保儿童和福利机构收养的孤残儿童。而流动性较大的流浪儿童是否纳入其中,不得而知。如资料显示,2005 年,全国 57.3 万孤儿中,享受农村五保待遇的 12.5 万人,占全国孤儿总数的 21.81%。

基于上述分析,目前,中国贫困儿童群体的规模大体在 710 万左右。计算方法是:首先,将城乡低保儿童的数量加上孤儿总数,等于 731.1 万人。然后把 731.1 万人减去已经享受城乡低保(含特困户救济)待遇的 16.9 万名孤儿,等于 714.2 万人。进而言之,即便剔除每年被救助的数十万人次城市流浪儿童,中国贫困儿童群体的总量仍不低于 710 万人。

特别需要指出的是,本文对中国贫困儿童群体规模的估计面临两大风险:一是数据收集的时间不

一。低保儿童的统计时间截至 2007 年 6 月,而孤儿的排查时间为 2005 年 4 月,两者相距两年多时间。正是这两年,我国孤儿的救助取得了长足进步,这从孤儿享受农村五保待遇的人数变化上可窥见一斑。2005 年,享受农村五保待遇的孤儿数为 11.6 万人,而 2007 年 6 月,孤儿人数上升到 18.3 万人,两年净增 6.7 万人。二是基于河南省的实践,假定受艾滋病影响的儿童绝大部分纳入了城乡低保制度,故未把受艾滋病影响的儿童单独计算。然而问题是,河南省作为全国乃至国际社会较为关注的地区,受艾滋病影响儿童的社会救助工作在全国居领先地位,其他地区尤其是经济欠发达的中西部地区,受艾滋病影响儿童的救助工作是否也像河南省这样受到各级政府部门的高度重视,仍是个不小的变数。

对中国贫困儿童群体规模估计的更大挑战是如何看待低收入家庭儿童。从绝对人数上看,低收入家庭儿童规模更大,文中讨论的贫困儿童只是其中的一部分。从救助实践看,目前沿海经济较为发达的省份,如浙江、广东、辽宁等,已经开始对这部分家庭的未成年子女的教育、医疗等进行专项救助。如果把低收入家庭儿童也视作贫困儿童统计,中国贫困儿童群体的绝对人数可能会大幅度增加。

参考文献:

[1] 尚晓援,程建鹏.中国孤儿状况分析[J].青年研究,2006(10):8-12.
[2] 窦玉沛副部长在国家行政学院省部级干部学习班上的授课讲稿 DB/OL.[2007-12-21]. <http://fss.mca.gov.cn/article/ldjh/200712/20071200007910.shtml>.
[3] 2003 年以来中国共救助流浪未成年人 24 万多人次 DB/OL.[2006-01-21]. <http://news.sina.com.cn/o/2006-01-21/>.

· 简讯 ·

河海大学新增两个国家特色专业

教育部、财政部近日联合印发了《关于批准第四批高等学校特色专业建设点的通知》,河海大学的热能与动力工程、工程力学两个专业榜上有名。至此,河海大学已有 9 个专业成为国家特色专业建设点,另外 7 个专业分别是水利水电工程、水文与水资源工程、港口航道与海岸工程、土木工程、环境工程、计算机科学与技术、电气工程及其自动化。

(本刊编辑部 供稿)