

索取号： C916/7.510:140833006

密级： 公开

# 南京师范大学

## 社会工作硕士学位论文



### 困境儿童保护制度研究

#### —以南京市 N 未成年人保护机构为例

研究生： 张慧

指导教师： 杜景珍

培养单位： 社会发展学院

专业学位领域： 社会工作

完成时间： 2016年3月10日

答辩时间： 2016年5月6日

# 学位论文独创性声明

本人郑重声明：所提交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作和取得的研究成果。本论文中除引文外，所有实验、数据和有关材料均是真实的。本论文中除引文和致谢的内容外，不包含其他人或其它机构已经发表或撰写过的研究成果。其他同志对本研究所做的贡献均已在论文中作了声明并表示了谢意。

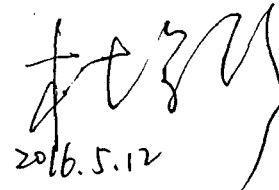
学位论文作者签名：张慧                      日              期：2016.5.12

# 学位论文使用授权声明

研究生在校攻读学位期间论文工作的知识产权单位属南京师范大学。学校有权保留本学位论文的电子和纸质文档，可以借阅或上网公布本学位论文的部分或全部内容，可以采用影印、复印等手段保存、汇编本学位论文。学校可以向国家有关机关或机构送交论文的电子和纸质文档，允许论文被查阅和借阅。（保密论文在解密后遵守此规定）

保密论文注释：本学位论文属于保密论文，密级：\_\_\_\_\_ 保密期限为\_\_\_\_\_年。

学位论文作者签名：张慧  
日              期：2016.5.12

指导教师签名：  
日              期：2016.5.12

## 摘 要

儿童是国家的未来，民族的希望。我国政府一贯重视儿童福利事业与儿童权利问题，但目前我国的困境儿童保护制度仍存在较多不完善的地方。因此，本文主要通过对南京市的N未成年人保护机构中困境儿童（主要是受忽视和虐待儿童）保护服务过程、若干受忽视与虐待儿童案件的分析，揭示目前我国在困境儿童保护制度中存在的问题。最后，结合国外相对成熟的儿童保护制度，构建出适合中国国情的困境儿童保护制度。

研究发现，困境儿童保护存在以下几个方面的问题。首先，由于立法中预防性救济手段的缺乏、儿童评估体系的不健全以及儿童保护工作流程的缓慢，导致立法缺乏一定的可操作性。其次在机构设置中，由于不同部门对儿童政策目标的差异，使其呈现职能部门化的特征。在社会方面，社会组织工作人员数量的不足及儿童保护知识的缺乏，加上社区居委会工作能力的限制，使得儿童保护工作的社会支持力量相对薄弱。这三个方面因素的共同作用，使得困境儿童保护制度面临操作性不高的问题。因此需要国家建立完善的保护制度、成立未成年人保护中心、社会组织提供专业性的服务以及设立具体的社区分责制度，从而保证困境儿童保护制度的完善。

**关键词：**儿童保护，困境儿童，儿童保护制度

## Abstract

### The Research on the Stranded Children Protection System---Based on the Cases of Nanjing N Children Protection Organization

Children are the future of a country, the hope of a nation. Chinese government has always been focusing on the issues of children welfare cause and children rights. Yet, at present, many relatively uncompleted aspects in China still exist in underprivileged children protection system. Thereby, this paper is mainly to analyze the protection service process and several ignored and abusive children cases among underprivileged children at the N minor protection institution of Nanjing, which aims at revealing the existing problem in China's underprivileged protection system. In the end, it combines with rather mature foreign children protection system so as to form proper underprivileged children protection system based on China's national conditions.

The research suggests that the underprivileged children protection system has several following problems. First of all, it is because of the lack of preventative remedies in legislation, imperfect children evaluation system and slowness of children protection working process that legislation lacks a certain practicality. Secondly, in the institutional framework, the difference of different departments for the purpose of children policy brings it presenting a character of functional departmentalization. Thirdly, as for social aspect, due to the lack of social organization workers and children protection knowledge as well as the limit of community committee ability, children protection working is relatively weak in its social supporting force. With the integrating of these three factors, underprivileged children protection system faces the problem of its improper practicality. So China needs to establish completed protection system and adult protection center, provide professional service by social organizations and set up detailed community division system, guaranteeing the improvement of underprivileged children protection system.

**Key words:** children protection, stranded children, children protection system

## 目 录

摘 要.....	I
Abstract.....	II
第一章 绪论.....	1
1.1 研究缘起.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
1.2 概念界定.....	2
1.2.1 儿童保护.....	2
1.2.2 困境儿童.....	3
1.2.3 儿童保护制度.....	4
1.3 文献综述.....	4
1.3.1 国外儿童保护制度研究综述.....	4
1.3.2 国内困境儿童保护制度的研究综述.....	5
1.4 研究设计.....	6
1.4.1 理论依据.....	6
1.4.2 研究方法.....	7
1.4.3 研究思路.....	8
第二章 南京 N 机构困境儿童保护现状分析.....	9
2.1 机构简介.....	9
2.2 N 机构困境儿童基本情况.....	9
2.3 N 机构困境儿童保护过程.....	9
2.3.1 机构成立阶段.....	9
2.3.2 制度拟定阶段.....	10
2.3.3 评估阶段.....	12
2.3.4 服务提供阶段.....	12
第三章 困境儿童保护制度中的问题.....	13
3.1 法律方面.....	14
3.1.1 预防性的救济手段的缺乏.....	14
3.1.2 评估体系的不健全.....	15
3.1.3 儿童保护工作流程的缓慢.....	16
3.2 机构设置方面.....	18
3.2.1 公安机关.....	18

---

3.2.2 民政部门 .....	20
3.2.3 妇联 .....	20
3.3 社会方面 .....	21
3.3.1 社会组织方面 .....	21
3.3.2 社区方面 .....	23
3.3.3 学校方面 .....	25
第四章 有效的困境儿童保护制度的建构 .....	26
4.1 立法层面 .....	26
4.1.1 立法明确，制定专门法律 .....	26
4.1.2 建立有效的国家监护制度 .....	26
4.1.3 实施强制报告制度 .....	27
4.1.4 规定儿童保护案件的处理程序 .....	27
4.2 机构设置层面 .....	28
4.2.1 成立未成年人保护中心 .....	28
4.2.2 明确各机构的职责 .....	28
4.3 社会层面 .....	29
4.3.1 建立社区儿童档案管理制度 .....	29
4.3.2 设立社区儿童问题报告制度 .....	29
4.3.3 保证社会组织服务的全覆盖性、持续性 .....	30
结论 .....	31
参考文献 .....	32
附件 .....	35
致谢 .....	36

## 第一章 绪论

### 1.1 研究缘起

#### 1.1.1 研究背景

2001~2002年,由西安交通大学医学院潘建平教授牵头的全国协作组在我国14个省、25个市利用“中国3~6岁城区儿童忽视常模”进行调查,儿童忽视率为28%。<sup>①</sup>调查显示,遭受忽视和虐待的儿童在被调查儿童总数中占据着较大比例。2005年,全国妇女联合会和联合国儿童基金会发起中国首次大规模儿童暴力调查,调查的执行人为北京大学儿童青少年卫生研究所副教授陈晶琦。此项调查涉及陕西、广东、浙江、湖北、黑龙江、北京等6省市3577名在校青少年,男生占45.9%,女生占54.1%。调查发现儿童暴力问题在我国绝非少见,74.8%的儿童在成长过程中遭受过虐待。<sup>②</sup>

由此可见,对受忽视和虐待儿童的保护刻不容缓,不管是从具体的政策制定上还是针对儿童各方面的服务中都需要我们对这些儿童进行保护。那么究竟我们可以做些什么来预防这些案件的发生?中国的儿童保护制度存在哪些缺陷?怎样的儿童保护制度才能适应儿童的福利需求?这就凸显了对儿童保护制度中存在的问题进行研究的必要性。

南京是民政部确立的第二批全国未成年人社会保护试点城市。市政府决定从2014年10月-2015年12月开展试点,保护对象为基本权益失去保障或受到侵害的困境未成年人,包括流浪乞讨、监护缺失、留守流动、家庭暴力、特殊困难等五类。2015年5月,南京市民政局统计的五类困境未成年人共计5788人<sup>③</sup>,这5788名儿童都是南京本地户口,占南京市未成年人总数的0.677%。

本文通过参与并观察南京市N未成年人保护机构的运作,从中发现该机构在未成年人保护项目中出现的问题,并通过个案的分析以及媒体曝光出来案件的分析,研究中国当前的儿童保护制度中存在的缺失,借鉴国外的儿童保护制度,构建出我国的困境儿童保护制度。

<sup>①</sup>潘建平. 儿童忽视的分类和表现以及预防工作[J]. 中国全科医学, 2007. 2: 190.

<sup>②</sup>[http://news.k618.cn/ztx/jy/201408/t20140808\\_5573408.html](http://news.k618.cn/ztx/jy/201408/t20140808_5573408.html).

<sup>③</sup>该数据及以下关于困境儿童的数据均来源于南京市民政局某官员在一次讲座中的口头陈述.

## 1.1.2 研究意义

《儿童权利公约》序言中确认，“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”。结合儿童权利公约的内容可知，特殊状态下的儿童权利主要包括极端困难下儿童的获得救济权、受社会剥削儿童的获得保护权、少年司法制度下儿童的特别保护权三大方面。困境儿童是正是处于这样特殊状态下的儿童，他们有的连最基本的生存权都无法得到满足，因此建立较完备的儿童保护制度对保证其权利的实现具有必要性。

国内的困境儿童保护制度尚处在探索实践阶段，制度中存在很多不完善的地方。程福财认为，我国儿童保护的相关法律规定不够健全、具体、可操作，儿童保护制度缺乏相应的社会政策与服务基础，缺乏有力的组织机构保障，认为我国需要建立健全国家监护制度。<sup>①</sup>张文娟认为，中国儿童保护制度缺乏明显的制度设计目标，认为需从政府责任角度界定该法律制度框架。王琪指出，我国现行法律存在责任主体的泛化问题，需建立专门的法律执法机构。但从以上分析可以发现，很少有学者系统地研究儿童保护制度模式在实际工作中会遇到哪些问题。因次，本文尝试从南京市N机构未成年人保护项目中存在的问题，以及一些已经构成刑事犯罪的案件的暴露过程进行研究，具体分析我国的儿童保护制度中在评估体系、困境儿童福利管理机构、制度层面以及儿童保护工作人员方面、以及儿童保护项目服务方面所展现的问题。从而为我国的儿童保护制度的完善做一定参考，也为个体、组织、社区等层面制定服务策略和方案提供借鉴。

## 1.2 概念界定

### 1.2.1 儿童保护

儿童保护在境外一般是指对遭受忽视和虐待的儿童提供保护。遭受虐待的儿童这一概念受各国（地区）社会经济、文化、种族、宗教信仰以及法律等因素的影响，各国（地区）对儿童虐待都有各自的定义。1999年世界卫生组织(WHO)对儿童虐待做出如下描述：儿童虐待指对儿童负有抚养、监管义务及有操纵权的人做出的足以对儿童的生存、生长发育及尊严造成实际或潜在的伤害行为，包括各种形式的躯体和情感虐待、性虐待、忽视及对其进行经济剥削。<sup>②</sup>

中国的学者也对儿童的家庭暴力给出了不同的定义，中国青年政治学院教授童小军认为，所谓儿童暴力，是指成人故意威胁或使用肢体力量或影响力，对儿

<sup>①</sup>程福财. 中国儿童保护制度建设论纲[J]. 当代青年研究, 2014. 9. (5).

<sup>②</sup>网站: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs150/zh>.



童造成或极有可能造成伤害、死亡、精神创伤、发育不良或权利剥夺,主要包括忽视、躯体暴力、情感与精神虐待、性暴力。<sup>①</sup>学者蒋月在《针对未成年人的家庭暴力与防治对策》一文中所称的“针对未成年人的家庭暴力”,是指对儿童负有抚养、监护职责的人及家庭其他年长者直接针对儿童实施的足以对儿童的健康、生存、发育及尊严造成实际的或潜在的伤害行为,包括躯体暴力、精神暴力、性暴力。<sup>②</sup>

本文所指的是遭遇家庭暴力的未成年人,即指遭遇共同生活的家庭成员长期故意的虐待、暴力行为的未成年人。虐待方式主要包括肉体折磨,如捆绑、殴打、冻饿、残害;精神摧残,如侮辱、威胁、恐吓以及强行限制人身自由、禁闭等。

在境外,关于儿童忽视比较新的定义是 M. H. Golden(2002)提出的:指“由于疏忽而未履行对儿童需求的满足,以致伤害或损害了儿童的健康或发展。”我国香港目前对儿童忽视的定义是:“任何不做出某行为以致儿童身心健康发展受到危害或损害的行为。”也有学者将忽视概括为:“严重地或长期地、有意地忽略儿童的基本需要(例如足够的饮食、衣服、住宿、教育及医疗照顾),以致危害或损害了儿童的健康或发展;或在本来可以避免的情况下使儿童面对极大的威胁(包括饥寒、长期缺乏照料、强迫儿童从事与其体力或年龄不相符的工作等)。”<sup>③</sup>

本文主要指监护缺失未成年人,即指父母(养父母、监护人)双方服刑在押、强制戒毒、重病、重残、失踪,或父母一方死亡(失踪)、另一方有上述情况,失去有效监护的未成年人。

### 1.2.2 困境儿童

关于困境儿童的概念,学术界尚没有统一的界定。学者王琪认为困境儿童是暂时或永久失去父母监护的未成年人,即监护缺失的未成年人。<sup>④</sup>吴国平所指困境儿童,是指父母双方均已死亡和事实上无人抚养的14周岁以下的未成年人,困境儿童的范围包括孤儿、弃婴、事实上无人抚养的儿童和流浪儿童等。<sup>⑤</sup>学者尚晓援提出的困境儿童分为三级概念,一级概念是困境儿童;二级概念是生理性困境儿童、社会性困境儿童、多重困境儿童;三级概念是生理性困境儿童包括残疾儿童和大病儿童,社会性困境儿童包括两个二级概念即脱离家庭环境的儿童和

<sup>①</sup>安芳华. 儿童家庭暴力的个案分析[D]. 华东理工大学, 2010年硕士学位论文.

<sup>②</sup>蒋月. 针对未成年人的家庭暴力与防治对策[N]. 辽宁公安司法管理干部学院学报(民法学研究).

<sup>③</sup>潘建平. 不能忽视对儿童的忽视[J]. 全科医学, 2007(10), 1:6-8.

<sup>④</sup>王琪. “困境儿童”的救助——以《儿童福利法》为视角[J]. 社会观察(法制与社会), 2014.9.

<sup>⑤</sup>吴国平. 完善我国困境儿童救助立法问题研究[N]. 山东省团校学报青少年研究, 2014.5.

困境家庭儿童。<sup>①</sup>2014年浙江省民政厅在关于推进困境儿童分类保障制度的通知中提到,困境儿童是指父母双方不能完全履行抚养和监护责任的事实无人抚养的困境家庭儿童以及困难家庭的重度残疾、患重病和罕见病儿童。<sup>②</sup>

本文所指的困境儿童主要是江苏省民政厅2014年公布的文件中的五类困境儿童,包括监护缺失、家庭暴力、留守流动、流浪乞讨、特殊困难在内的五类困境儿童。主要分析遭受家庭暴力和忽视的儿童(监护缺失),监护缺失是指父母双方服刑在押、强制戒毒、重病、重残、失踪,或父母一方死亡(失踪)、另一方有上述情况,失去有效监护的未成年人,也就是中国遭受忽视的儿童。<sup>③</sup>

### 1.2.3 儿童保护制度

程福财认为儿童保护制度特指家庭虐待,即家庭中的父母等主要照顾者对儿童的不当对待的行为做出保护。<sup>④</sup>尚晓媛认为儿童保护制度是指通过一系列的制度安排对受到和可能受到暴力、忽视或其他形式伤害的儿童提供一系列旨在救助、保护和服务的措施,使儿童能够在安全的环境中成长。<sup>⑤</sup>

本文指代的是对遭受忽视和虐待的儿童所提供的一系列保护措施,包括具体的涉及儿童保护的法律法规、各相关责任主体的职责、社会管理机构的儿童保护项目。

## 1.3 文献综述

### 1.3.1 国外儿童保护制度研究综述

经过查阅发现美国的儿童保护制度发展比较完善,而且比较具有典型意义,因此在国外儿童保护制度研究综述中主要对美国的儿童保护制度研究进行综述。美国儿童保护制度在其诞生之初也存在诸多漏洞,曾受到社会各界的质疑,在其经历了萌芽、发展、完善后,才得以形成现今的相对完善的美国儿童保护制度体系。

学者对于美国的儿童保护制度的研究可以分为几个方面:

首先是研究内容方面。如 John Myers 研究的是美国的儿童保护制度从过去

<sup>①</sup>尚晓媛,虞婕.建构困境儿童的概念体系[J].社会福利(理论版),2014(6):5-8.

<sup>②</sup>张华,钱旭文.浙江:实施适度普惠保障儿童权益—解读《浙江省民政厅、财政厅关于推进困境儿童分类保障制度的通知》[J].社会福利(政策鉴览),2014:28-29.

<sup>③</sup>这里所指的中国遭受忽视的儿童是有别于外国的遭受忽视的儿童,在国外,儿童忽视一般被定义为由于疏忽而未履行对儿童需求的满足,以致损害了儿童的精神和物质上的需求。在中国,这种遭受忽视往往是由于父母或其监护人缺失,而导致的无法对儿童实施应有的照料。

<sup>④</sup>程福财.中国儿童保护制度建设论纲[J].当代青年研究,2014.9(5).

<sup>⑤</sup>尚晓媛.儿童保护制度的要素缺失:三个典型个案的分析[J].青年研究,2008.5.

到现在的发展变化趋势。Margaret H. Meriwether 单独研究儿童保护制度中的强制报告制度。

其次是研究视角方面。包括 John Myers 从历史角度研究的美国儿童保护制度的发展, Tomes L. Hafemeister 从关系角度研究美国儿童虐待和公众的反应, Margaret H. Meriwether 从法律视角研究美国的强制报告制度。DePanfilis, D. and Salus, M 从个案工作视角提出如何提供儿童保护服务。

### 1.3.2 国内困境儿童保护制度的研究综述

我国关于困境儿童保护制度的研究文献尚很稀少,从已有的文献研究来看,学者从法律层面、社会学层面研究困境儿童保护制度,结合具体儿童保护的个案来研究制度中缺失的问题的文献则是少之甚少。实务操作中的个案研究能更加贴切的反映儿童保护制度中存在的问题。因此,亟需从更为具体的个案层面来研究儿童保护制度,为之后儿童保护制度的完善提供依据。

#### 一、研究视角方面

在法律角度方面,学者尚晓媛指出虽然新版儿童保护法规定禁止对儿童实施家庭暴力,但仍只是对儿童保护制度作原则性规定,此新法更多地属于一种导向型保护法,缺乏相关的责任条款。<sup>①</sup>在关于遭受家庭暴力儿童保护的相关政策研究中,陈统在《从“虐童事件”看儿童权益的法律保护》一文中提到,我国的防止虐待儿童行为的规定只是散见于宪法、民法通则、刑法、未成年人保护法、婚姻法等法律的极少数几个条款中,这些法律条款规定的不仅过于笼统,而且缺乏具体详细的惩戒措施。在社会学角度方面,胡涤菲研究了儿童虐待的经历与青少年学生心理健康问题的关联,强调儿童保护政策完善的重要性。而以社会工作中儿童权利视角研究困境儿童保护制度的研究却较少。

#### 二、研究内容方面

有学者研究的是救助责任主体:学者王琪指出在我国的现有法律法规中,存在着诸多对儿童富有责任的主体,这在一方面不仅会导致责任主体的泛化,另一方面又造成儿童的保护没有明确的责任主体。<sup>②</sup>目前我国没有专门的儿童保护执法机构,目前针对儿童保护的专门机构主要有两个:未成年人保护委员会<sup>③</sup>和国务院妇女儿童工作委员会<sup>④</sup>。但这两个机构缺乏专门的人财物权,没有相应的执

<sup>①</sup>尚晓媛,张雅桦等著.建立有效的中国儿童保护制度[M].社会科学文献出版社,2012:54.

<sup>②</sup>王琪.困境儿童的救助—以《儿童福利法》为视角[J].法制与社会,2014.9.

<sup>③</sup>未成年人保护专业委员会成立于2003年,全国未成年人保护专业委员会的主要任务是:负责全国律师参与未成年人保护工作的指导、协调与培训工作,总结行业开展未成年人维权工作情况等.

<sup>④</sup>1993年8月4日,国务院妇女儿童工作协调委员会更名为国务院妇女儿童工作委员会,简称国务院妇儿工委,是国务院负责妇女儿童工作的协调议事机构,负责协调和推动政府有关部门执行妇女儿童的各项法律法规和政策措施,发展妇女儿童事业.

法权，具体职责不明，因此在儿童保护工作中的作用就相对有限。与未成年人相关的其他政府职能部门，大都把未成年人保护作为一种类型来关注，针对未成年人的不同权益则交由不同的科室负责管理，如民政部社会福利与慈善促进司的儿童福利处只管孤残儿童的政策，流浪未成年人则归属社会事务司的生活无着人员救助管理处。有学者研究的是制度的可操作性方面：学者尚晓媛指出我国目前保护儿童免受虐待的法律大多是纲领性的，缺乏操作性，不能有效保护受虐待与受忽视的儿童。<sup>①</sup>如《未成年人保护法》中只是规定了家庭、学校、社会等各层面对儿童的保护，但并未有相关的配套实行措施，导致其可操作性不强。又如《预防未成年人犯罪法》要求家庭、学校、社会、司法机关及各级政府机关等，关注规制未成年人的各种不良行为，预防未成年人犯罪，但没有明确各种不同机构及个人的责任，导致儿童保护处于虚化的境地。<sup>②</sup>还有学者研究的是救助体系：马冉认为我国尚未建立起完整有效的系统性的儿童保护体系，虽有相关的法律和行政法规，但仍存在诸多漏洞。相关法律法规都以权利、义务的形式对儿童进行保护，但其真正的惩治措施并不完整。对于违反应尽义务的父母、教师以及其他与儿童接触紧密的职务人员应当如何规制，我国法律中尚未有明确规定，这是我国立法面临的十分紧迫的问题。<sup>③</sup>张春艳认为困境儿童救助保护中心和救助管理站工作的起点是“接收符合标准的儿童”，遵循“自愿救助的原则”，不是积极主动地发现、救助困境儿童，而是被动地等待困境儿童前来求助。<sup>④</sup>从而导致了困境儿童调查认定体系及信息收集系统的不健全。并且这些研究大都未结合具体的社会工作实务中的个案进行研究分析，忽视了儿童保护工作中异常重要的儿童的权利、儿童的需求和儿童的声音，而本文恰好结合个案进行分析，通过访谈过程反映出儿童的权利，以便在制度设计中将儿童的权利体现出来。

## 1.4 研究设计

### 1.4.1 理论依据

儿童权利理论：“人在环境中”是社会工作的重要术语，儿童处于家庭、学校、社区及社会的交叉场景中，由于环境的动态变化性，需要社会工作者对他们实际生活场域中的各种关系给予特别关注，体现实践智慧是社会工作服务成功的法宝。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup>尚晓媛. 张雅桦等著. 建立有效的中国儿童保护制度[M]. 社会科学文献出版社, 2012: 54.

<sup>②</sup>王琪. 困境儿童的救助—以《儿童福利法》为视角[J]. 法制与社会, 2014. 9.

<sup>③</sup>马冉等. 从国内外立法看虐待儿童防治措施[N]. 河北联合大学学报(社会科学版), 2014. 7. 14-4.

<sup>④</sup>张春艳. 困境儿童分类保障制度的设计与功能实现[J]. 社会研究(学理论), 2015:40.

<sup>⑤</sup>顾东辉. 社会工作：能为儿童做什么[J]. 中国社会报, 2007. 7. 19.

儿童是独立、自主、平等的生命主体，儿童有权利享受正常的生活，参与关系她们切身利益的决策，有权利发展她们的潜能。在儿童服务领域，科学进步的儿童观是社会工作的伦理价值基础，即坚持将儿童与成年人一样看待，要与成年人一样平等的享有相同的价值，同时尊重儿童的基本需求和权利。在专业服务过程中，尊重儿童，将其看作主体，努力激发其发展性，从积极的角度理解儿童成长中的各种问题，尊重儿童的自主选择权利，把每一个儿童视为独立的实体加以个别化对待等等。<sup>①</sup>

在儿童保护工作中，倾听儿童的声音、满足儿童的需求、尊重儿童的意愿即为体现儿童的权利，这是社会工作者与其他实务工作者在儿童保护工作中的最大区别，因此从社会工作专业视角出发，在调查分析中充分体现了儿童的权利，并尝试结合儿童权利理论构建困境儿童保护制度。

#### 1.4.2 研究方法

##### 一、文献研究法

本研究通过查阅相关文献，结合国内外学者的相关著作、学术论文以及媒体报道、政策法规等资源，了解现阶段我国困境儿童保护的立法层次、救助责任主体、制度的可操作性、救助体系等方面的现状、相关的研究成果及研究趋势。

##### 二、个案访谈法

访谈对象主要分为：机构工作者两名(A1、A2)、社区工作者三名(B1、B2、B3)、困境儿童家长十名，困境儿童十名。

访谈主要采取结构式和无结构式访谈相结合，利用在N机构实习的契机，接触困境儿童及其家长。事先列好访谈提纲，然后以访谈提纲为依据对儿童访谈，访谈中也会根据访谈者的个体性差异及时调整访谈顺序，最后结合自身在访谈中对访谈家庭的观察及对访谈者的感受，及时整理访谈内容，形成较完整的访谈资料。

##### 三、参与式观察法

笔者以观察者的身份参与到困境儿童保护项目的运作中，观察儿童的家庭情况、儿童与父母之间或其他监护人之间的互动关系、项目的运作过程、项目在运作中所遇到的困境，并及时对搜集到的资料进行整理，从而获得研究的第一手资料。

<sup>①</sup>张婷婷. 社会工作视角下的儿童权利保护[D]. 南京理工大学 2009 年硕士学位论文.

### 1.4.3 研究思路

不管是从国际儿童保护还是国内儿童保护来看，社会工作者一直是儿童保护工作的主要参与者，所以本文是通过观察社会工作者在南京市 N 机构的儿童工作的过程来研究我国困境儿童保护制度，其中涉及到的个案都是社会工作者在困境儿童保护工作中的服务对象。

本文从社会工作的实务出发，聚焦于困境儿童群体，借助实习过程，参与并观察 N 机构的儿童保护过程，收集困境儿童的相关资料，对 N 机构的困境儿童保护过程及其个案的分析，并由此发现我国困境儿童保护制度中存在的问题。研究过程始终结合社会工作的儿童权利理论，从儿童权利出发，分析问题成因，最后提出构建困境儿童保护制度的策略与建议。

具体来说，本研究分为四个部分。第一部分：研究的准备部分，主要阐述了研究背景及意义、相关概念界定、文献综述、理论依据及研究思路与方法。第二部分：主要描述了南京市 N 机构的儿童保护现状，包括机构的简介、困境儿童基本情况、N 机构的儿童保护过程。第三部分：从立法方面、儿童保护的责任主体方面、运作机制方面、社会组织方面以及社区方面分别分析我国儿童保护制度。第四部分：从策略层面探讨更具操作化的儿童保护制度，分别从国家层面、社会组织层面以及社区层面构建我国的困境儿童保护制度。

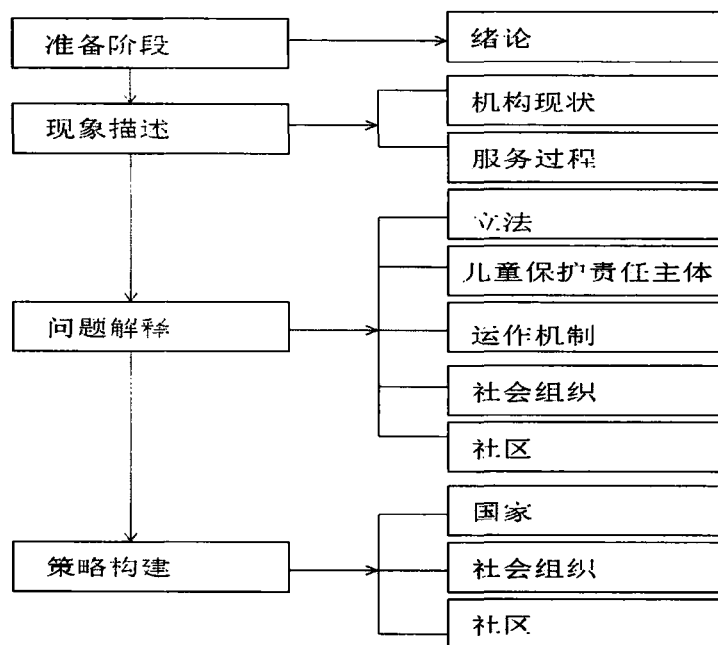


图 1.1 技术路线图

## 第二章 南京 N 机构困境儿童保护现状分析

### 2.1 机构简介

N 机构成立于 2015 年 5 月。N 机构是由南京 M 机构承接的南京市政府购买的未成年人保护项目而另外在街道设立的未成年人保护机构。机构现有两名具有社会工作者，一名督导。机构目标是建立“监测预防、发现报告、评估转介、处置干预”的联动反应机制，构建未成年人社会保护网络。建立“儿童友好型社区”，给未成年人提供安全、健康、活泼的成长环境。

主要责任是在南京市 S 街道建立未成年人保护网络，形成涵盖社区、学校和家庭的网格化保护体系。同时，依托 M 机构的社会工作人员引进专业的社会工作服务理念，运用科学的知识和技能，处理未成年人受害事件，做好 S 街道的困境儿童保护工作。

### 2.2 N 机构困境儿童基本情况

N 机构主要是服务于南京市 S 街道的未成年人，S 街道总共分为 7 个社区，困境儿童总共 70 人。这 70 名困境儿童主要参照南京市政府的困境儿童评估标准，由 S 街道的社区未保专干确立的儿童名单。社区确立的困境儿童只覆盖儿童的年龄、性别以及监护人的基本情况，具体的困境儿童及其家庭情况则比较缺少。N 机构需要根据社区提供的这些儿童基本信息进行入户探访，然后详细汇总困境儿童及其家庭基本情况。70 名困境儿童中，10 名为监护缺失儿童，10 名重病重残儿童，49 名儿童为特殊困难家庭儿童，1 名为遭受家庭暴力儿童。

### 2.3 N 机构困境儿童保护过程

#### 2.3.1 机构成立阶段

为了方便地服务 S 街道的未成年人，N 机构将办公地点设立在 S 街道的辖区范围内。由机构工作人员与街道相关领导进行沟通，确定项目落地的可能性，最终将工作地点选在 S 街道的 Y 社区。项目组的工作经费和人员经费由区政府在公益创投中以项目形式资助，项目进展过程中，有区政府、街道、社区安排的本计划之外的活动（例如场地装修、揭牌仪式、危机干预费用、志愿者工作经费等）所产生的费用，由区政府、街道、社区另行安排。街道、社区提供项目组工作人

员的基本办公条件。2015 年 5 月，N 机构在 Y 社区服务站正式挂牌成立。正式工作人员为两名，日常办公时间为周一到周五，服务范围为 S 街道的未成年人。

### 2.3.2 制度拟定阶段

N 机构工作人员在搜集研究相关的困境儿童保护制度后，创立了 N 机构的儿童保护制度。包括探访制度、危机干预制度、危机干预流程。

#### 一、探访制度：

##### (一) 职责分配：

1. 日常探访：主要由一名社区工作人员和一名志愿者进行探访。
2. 特殊探访：主要由中心工作人员和志愿者进行探访。
3. 紧急介入：社区工作人员和中心工作人员。
4. 风险等级评估：中心工作人员。
5. 资源协调（包括探访所需物资，志愿者）：由民政部门安排。

##### (二) 时间安排：

1. 日常探访：保证每个月至少进行一次探访。
2. 特殊探访：在危机刚发生时保证每星期一次探访，之后根据危机减轻的情况慢慢减少至两星期或三星期一次探访。

##### (三) 流程安排：

1. 由社区工作人员进行所有社区内的未成年人的日常信息登记。
2. 中心工作人员每两周与社区的工作人员召开例会，就未成年人的信息根据风险等级进行筛选，筛选出需要特殊探访的家庭。
3. 中心工作人员根据筛选的结果进行上门探访活动，对筛选出的特殊探访家庭进行一星期一次的探访。（因为是特殊探访，以下仅对特殊探访每次需要解决的问题进行概述，其他家庭的日常探访还是根据每两或三星期一次的频率进行）  
第一次探访主要是搜集家庭的具体信息（包括家庭成员之间，孩子，家庭成员与孩子的关系等）；与家庭建立关系；家庭是否存在危机需要紧急介入；  
第二次探访主要根据第一次的探访结果，设计介入方案，然后开展紧急介入；  
第三次探访对家庭的危机是否缓和，缓和程度进行再判断，计划出家庭接下来的探访次数（是需要增多探访次数还是减少，这都应该明确）。

#### 二、危机干预制度

（一）针对未成年人可能出现的危机情况，对危机干预的人员、职责分配、干预流程进行规定。

1. 人员配置：社区工作人员（至少 1 名）、中心工作者、警察。



## 2. 职能分配:

中心工作者直接接触未成年人，初步评估危机等级；  
社区工作人员协助社工进行家庭背景调查，完善案主信息；  
警察了解案情，协助社工和社区工作人员的工作。

## 3. 干预流程:

- (1) 派出所、社区或者保护中心接到报案后，相互沟通协商到达案发现场；
- (2) 三方到达案发现场后，各司其职，了解案情。将未成年人带至庇护中心安置并安排医院进行体检；
- (3) 三方开展第一次个案会议，评估案情，结合体检报告初步拟定个案计划，确定未成年人是否适宜回家；
- (4) 未成年人如若适宜回家，社工和社区工作人员一起拟定家庭治疗方案；
- (5) 未成年人不适宜回家，暂留庇护所，寻找新的监护人。

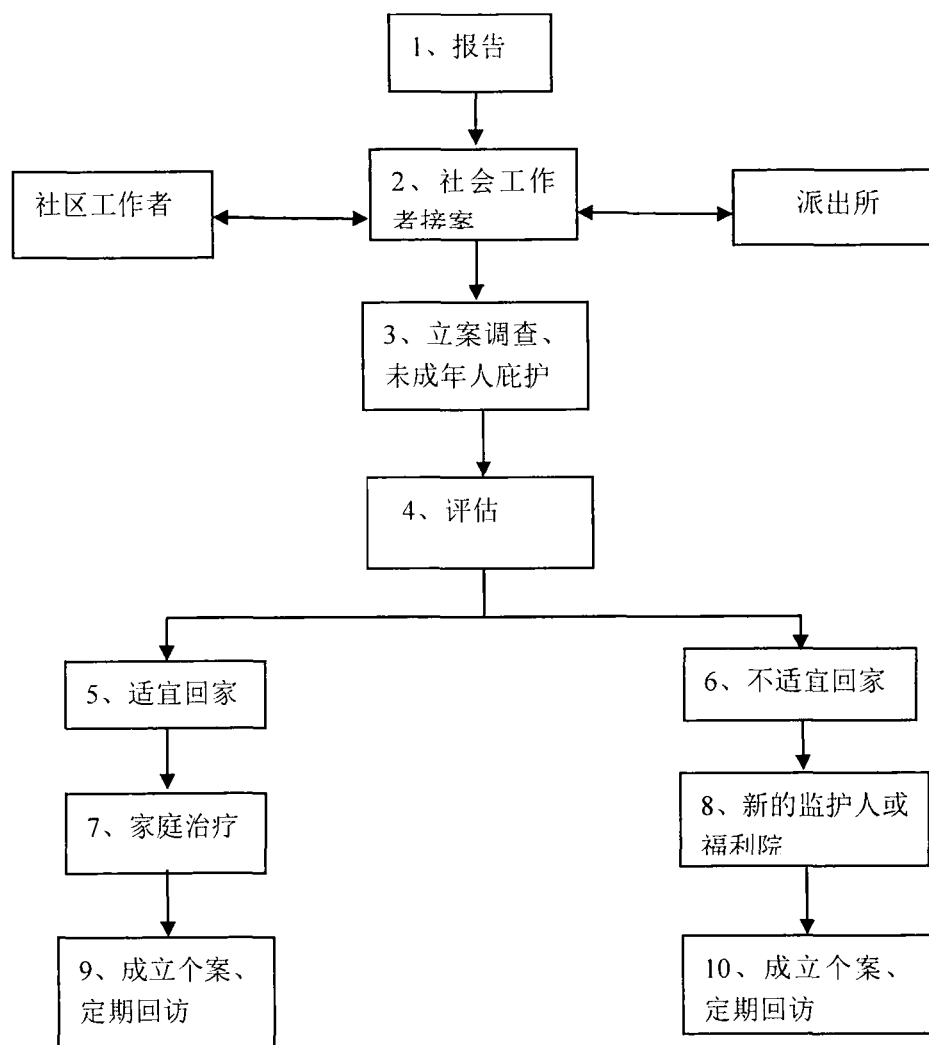


图 2.1 危机干预流程

### 2.3.3 评估阶段

社区工作人员与专业社工一起,根据南京市出台的未成年人评估细则,开展摸底、评估工作。落实困境未成年人评估制度,对重点未成年人及其家庭进行走访和调查评估。建立家庭监护评估、风险等级评估和需求评估标准,实施分类帮扶。各相关职责部门和社区要对照评估标准开展评估,或委托社会组织实施未成年人评估工作,根据评估结果,科学制定干预方案和措施。主要转介办法是:对流浪乞讨未成年人,转介至区救助站;对遭受家庭暴力、人身侵害,或被拐卖、拐骗、胁迫、诱骗、利用乞讨、从事违法行为的未成年人,转介至公安部门;对遭受严重伤害须紧急救治的,联系送医院救治;对监护缺失、留守流动缺乏关爱、失学辍学、特殊困难未成年人的转介至相关街道社区,对失学辍学的,同时通报区教育局;对公安、司法、检察院、法院通报的父母双方服刑在押、吸毒、强制戒毒,以及遭受家庭暴力、侵害的未成年人,转介至相关街道社区。

### 2.3.4 服务提供阶段

建立困境未成年人分类救助帮扶工作制度。对贫困家庭帮助落实社会救助、社会福利、就业、就医、就学、法律援助等政策;对监护失当或监护缺失未成年人及其家庭提供心理关爱、教育辅导、监护随访等服务,对事实上无人抚养的未成年人开展委托监护、替代照料等服务。对严重侵害未成年人权益、屡教不改的监护人,依法采取行政和司法干预措施,转移监护权,落实国家监护责任。

开展“牵手行动”,组织社工、志愿者、爱心人士与困境未成年人结对帮扶,有针对性地提供教育辅导、心理疏导、监护指导、跟踪随访等服务,帮助未成年人改善环境、抵御困境、重树信心。通过未成年人保护中心基本生活照料和“类家庭”服务,进行亲情关爱和文化法制教育,使他们远离犯罪、远离毒品、远离伤害,树立自我保护的意识。为困境未成年人提供培训、辅导和其他支持,帮助他们顺利完成学业。

引入社会工作专家、专职社工服务,加强社区儿童工作指导,并承接社会宣传、救助帮扶、未成年人教育、法律援助,以及源头预防、社区排查、儿童工作者培训、志愿者队伍建设等多项工作。形成政府协同、社会参与、共同推动的工作格局。

### 第三章 困境儿童保护制度中的问题

近几年，南京市对困境儿童给予了较高的关注，政府通过购买社会服务的方式为这些儿童提供服务。下面便通过在现有的制度模式下南京 N 机构中儿童保护项目实施过程中所遇到的困境及问题以及几个儿童虐待和忽视案件暴露过程来分析现有的儿童保护制度。加上几个案件的原因是：这些个案都是儿童虐待和忽视的案件，案件的暴露过程能够反映出儿童虐待和忽视的问题，通过分析，可以发现儿童保护制度中存在的问题。通过实际儿童工作中存在的问题来探讨现有的儿童保护制度存在的一些弊端，以此为之后的实践或儿童保护制度的构建提供一定的参考。

以下为儿童及其监护人的简要情况(C1-C10 为监护缺失儿童，D1-D3 为媒体曝光的儿童案件)：

表 3.1 儿童及监护人的情况

代码	性别	年龄	文化程度	监护人情况
C1	男	12	五年级在读	监护人为父亲，父亲在外地打工，母亲去世。
C2	男	13	六年级在读	父母去世，现监护人为外婆。
C3	女	15	初二（休学）	父亲在外打工，母亲去世，由爷爷奶奶监护。
C4	女	12	六年级在读	父母离异，监护人为母亲，母亲为外地人，现靠打零工维持生计。
C5	男	8	一年级在读	父母离异，监护人为父亲，后父亲去世，现由爷爷奶奶监护。
C6	男	7	幼儿园大班	父母离异，现由奶奶监护。
C7	男	8	一年级在读	父亲因贩毒被抓，母亲离开家中，现由爷爷奶奶监护，爷爷身体不好，奶奶为环卫工。
C8	女	10	四年级在读	父亲去世，监护人为母亲，家中还有一位奶奶。
C9	女	10	三年级在读	父母离异，监护人为父亲，父亲身体不好，家中爷爷奶奶靠捡垃圾维持生活。
C10	男	12	五年级在读	父母因感情不和而分居，母亲带着孩子回了娘家生活，现监护人为母亲。
D1	女	2岁、 1岁	学龄前	父亲吸毒被抓，监护人为母亲，母亲因沉溺于毒品，疏于照料女儿。其女儿还曾多次离家数日，后被邻居发现饿死家中。
D2	男	9	二年级	监护人为养母，养母曾在家中虐待男孩，儿

				童虐打的照片被小学老师在媒体中曝光。
D3	女	10	无	生母双下肢瘫痪且智力存在缺陷，由于父母发生矛盾，女孩被生父带回老家抚养。监护人为生父，生父没有固定工作，动不动就对孩子拳打脚踢，后甚至被邻居发现其猥亵、强奸女孩。

### 3.1 法律方面

我国于 1991 年颁布实施了第一部关于未成年人的专门的法律《未成年人保护法》，对保障儿童合法权益赋予了法律的保障。2006 年中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议对《未成年人保护法》进行了修订。新版《未成年人保护法》第 10 条规定：“禁止对未成年实施家庭暴力，禁止虐待、遗弃未成年人，禁止溺婴和其他残害婴儿的行为，不得歧视女性未成年人。”学者尚晓援指出虽然新版儿童保护法规定禁止对儿童实施家庭暴力，但仍只是对儿童保护制度作原则性规定，此新法更多地属于一种导向型保护法，缺乏相关的责任条款。<sup>①</sup>在关于遭受家庭暴力儿童保护的相关政策研究中，陈统在《从“虐童事件”看儿童权益的法律保护》一文中提到，我国的防止虐待儿童行为的规定只是散见于宪法、民法通则、刑法、未成年人保护法、婚姻法等法律的极少数几个条款中，这些法律条款规定的不仅过于笼统，而且缺乏具体详细的惩戒措施。由此可见，关于儿童保护的法律虽然很多，但只是散见于各个法律的条款中并且缺乏一定的震慑力。针对困境儿童保护的立法分析，大都以法讲法，指出法律中哪些方面的不足，而无鲜明的儿童权利视角，没有反应儿童的声音。究竟儿童需要什么，需要制度怎样帮助他们是没有体现出来的。

#### 3.1.1 预防性的救济手段的缺乏

在以上 D1、D2、D3 三个案件的陈述中，我们都可以看到这些案件都是在曝光后对施虐者进行制裁。D2 受制于资料和案情后果的轻微性至今未能有明确的结果，在媒体曝光后政府相关部门受到来自社会公众的压力，表示会对施暴者进行惩处。经过对相关工作人员的访谈，发现案件发生后儿童受到了几十位专家的干预，但对于其养母和生母都尚未有相关的该如何正确教育儿童的指导服务。D2 中的儿童现由养母抚养，如何保证儿童在今后的生活中不会继续遭受虐待，对儿童现今的抚养者现在尚无相关的服务指导。我们不能总是在悲剧发生后便将所有

<sup>①</sup>尚晓援，张雅桦等著. 建立有效的中国儿童保护制度[M]. 社会科学文献出版社，2012（54）.

的矛头指向施虐者，要求一定要以最严重的刑罚对其进行惩处。这就极需要一种先见性的理念和预防性的服务对儿童的父母或监护人进行相关的儿童保护服务或者一些对养育儿童的指导，以防止之后出现类似的悲剧。因此，预防性的指导服务是现有的儿童保护制度中缺乏考虑的地方，也是防止儿童虐待案件出现的根本方法。当然对于已经出现的虐待案，施暴者受到惩罚也是理所当然的。南京的N机构在儿童保护项目实施过程中，完成了对整个街道困境儿童的一个简单的数据搜集和信息搜集工作，后面不管是其他工作人员还是在社区层面如果还会有服务则会首先考虑到这些儿童，这样就将原先不太被注意到的儿童纳入到一个基础的保护体系中。从而在一定程度上为案件的发生起到了基本的预防作用，这是N机构甚至是整个南京儿童保护实践工作的一个进步。

### 3.1.2 评估体系的不健全

南京市于2015年出台南京市未成年人保护的评估标准，要求各机构、社区等根据评估标准界定儿童所处的困境类别及相应的风险等级。但在N机构的实际操作中会发现这一评估标准其实是存在一定的疏漏的，导致相关服务无法提供。南京市的未成年人的评估标准中监护缺失的儿童是只包括父母双方或一方长期服刑在押或强制戒毒的未成年人；父母双方或一方重病重残的未成年人；父母双方或一方失踪或死亡的未成年人。例如在实际项目调研中会发现儿童父母都健在，但父母双方都不怎么管孩子，没有履行监护职责，就像C10这样的儿童，是属于监护缺失的儿童，并且处于一种无人监管的高风险中。这样的儿童如果仅凭南京市目前的评估标准是不能被列为监护缺失儿童，由此也就不能得到相关服务。按照困境儿童评估标准中的困境等级确定儿童困境等级后，其相应的保护标准尚很浅显，机构工作人员无法按照此标准中的保护内容来提供服务。具体来说政策中对监护缺失的儿童给定的保护是需要立即确定临时监护人或由区临时托养机构照料或参照散居孤儿基本生活费标准发放一定的生活补助，这在现有的机制下已经得到一定的确保。而监护缺失的儿童的父母有的是长期服刑在押，仅仅给予儿童临时机构照料或生活补助是远远不够的，他们可能是需要寻找固定的监护人或照料机构，直到孩子父母能够履行监护职责。但是如果孩子父母之后仍然不能履行职责，则要考虑长期监护。N机构在评估探访过程中，虽然制度设计中拟定建立家庭监护评估、风险等级评估和需求评估标准，实施分类帮扶，具体风险评估的等级和需求评估并未建立。主要转介方法中对监护缺失、留守流动缺乏关爱、失学辍学、特殊困难未成年人的转介至相关街道社区，但将这些儿童转介至相关街道的意义何在，街道应怎样帮助这类儿童，在评估制度设计中并无明确规定。

### 3.1.3 儿童保护工作流程的缓慢

一、报告人从第一次发现虐童到正式报案时间较长：

通过对虐待案件暴露的分析，可以看到，报告人从第一次发现虐童到正式报案时间较长。在被正式报告之前，儿童周围的人都有所觉察。觉察的线索包括听到儿童的惨叫、儿童身上的伤痕、儿童身体溃烂、儿童被独自关在家中、儿童穿着不合季节的衣服、儿童衣衫不整，等等。

在 D1 中，邻居们都曾多次关注到儿童在室内的敲门声、孩子身体溃烂、穿着不合时宜的衣服，并且家中孩子唯一的照顾人曾多次好多天不回家。邻居向社区报告，让孩子申请住孤儿院，同时邻居也向警方报过警。

在 D2 中，从相关的报道中得知老师是第一个发现孩子不对劲的。这位老师称，以前孩子看见自己时都会给个笑脸或是热情地打招呼。但是这天早晨孩子却耷拉个脑袋进了校门，头一直低着，不想和别人说话。这名老师便走近孩子，走近之后突然看到孩子耳道内有干结的血迹。老师本打算找班主任商量这事如何处理，没想到班主任先找来了。班主任告诉这位老师，孩子今天有点不对，因为他一进班级的门就告诉老师今天不能参加值日，因为自己的脚不舒服。班主任就让孩子把袜子脱了，想看看是怎么回事，没想到居然发现，孩子双脚的脚面全是肿的。之后老师便在网络上将用自己手机拍摄的孩子身上满是伤痕的照片曝光，而没有立即报案。

在 D3 中，儿童不仅受到过来自亲生父亲的性侵还遭遇过邻居的性侵。孩子曾向女性邻居求助，扒住她的车喊“饿”，邻居发现女孩衣着破旧、脸色蜡黄，于是带她回家。在给孩子做了一顿饭后，问清她的地址，将女孩送了回去。没想到，几天之后，孩子再次摸到她家里。交谈中，女孩称家里只有一个爸爸，经常打骂她，还向女性邻居展示了脸部、下巴上的疤痕，头部还有一处凹陷。邻居同情孩子遭遇，让其以后没事随时来她家吃饭、玩耍。此后，女孩隔三差五会过来，两人关系逐渐亲近。最后有一次，孩子再次哭着来到邻居家，这次孩子说爸爸一早打她，之后被她的亲生父亲性侵了，并且孩子还表示自己曾被隔壁一名邻居性侵过。听到孩子这样的描述后，邻居意识到问题的严重性后才选择了报案。

二、报告人对虐童是否应该报案的意识不清晰：

在 D1 中，邻居曾多次看到过孩子的唯一照顾人亲生母亲不在家中，看到过母亲长期不给孩子换尿不湿造成的孩子下身溃烂，听到过孩子半夜拍门的声音。另外的一位邻居也关注到孩子生母经常不在家中，平时也不怎么做饭给孩子吃，甚至经常听到过孩子半夜的哭声。孩子也曾光着脚穿着极薄的衣服从家中跑出来在社区中溜达。D2 中老师关注到孩子的情绪不对劲，也不愿搭理人；由于孩子

以脚不方便为由不能参加班级大扫除，班主任发现了孩子脚面上的青肿；后老师又发现了孩子身上的瘀伤。D3 中女孩向邻居求助，邻居先是发现女孩衣着破旧、脸色蜡黄，于是带她回家，在给孩子做了一顿饭后，问清她的地址，将女孩送了回去。后女孩又来到邻居家中，告诉其家里只有一个爸爸，经常打骂她，还向其展示了脸部、下巴上的疤痕，头部还有一处凹陷。最后有一次，孩子再次哭着来到邻居家中，说爸爸一早打她，之后被她的亲生父亲性侵了，同时还被其另一位邻居性侵。

D1-D3 案件的暴露过程反映出，在儿童身边的人有各种线索意识到儿童受到了虐待。可以发现，可能的报告人在初次关注到孩子的可能受到虐待的信息后并未立即报警。他们只是对孩子抱着同情的态度，给了孩子更多的关注。D1 中的一位邻居自始至终都未报警，另一位邻居刚开始是送些食物给孩子，后来因为怕惹麻烦，因为毕竟孩子不是自己的，也就无权干涉孩子的生活，加上自己也有孩子需要照顾，自己的时间和精力有限，之后便慢慢不再关注孩子。D2 中的老师可能最先意识到孩子受到了虐待，便将孩子的信息曝光在网络中，并未直接向警察报告。D3 中的邻居先是抱着同情孩子的态度，做饭给孩子吃、让孩子来家中玩耍，没有意识到发生这类事件是已经触犯到法律，应该立即报告或向谁报告，在孩子告诉其遭受父亲及邻居性侵后这位邻居意识到问题的严重性后才决定报案的。产生这些现象最主要的原因是公众的意识中没有相关的儿童虐待的概念，缺少儿童受到父母或他人虐待后要立即报告的观念，在中国人传统的观念中一直是秉持着“家丑不可外扬”或者“孩子受点打骂是正常的事情”的思想，所以他们认为这样的事情是家庭教育孩子的正常方式，家庭以外的成员是不应该随意干涉的。在中国，很少会有一些宣传来告知人们究竟何为儿童虐待、虐待如何处置，这套知识是中国人现在所缺乏的，是需要去建设的。

### 三、报告人对如何报案不清楚：

在 D1-D3 中，觉察到儿童受到伤害的人，包括邻居、老师等都试图做些事情来帮助儿童。但是只有在儿童受到了严重的伤害导致了严重的后果，也即事情发展到非常危机的情况下，他们才考虑报案。但也存在可能的报告人自始至终都未报案的情况，还有的报案人并未直接向警方报案。他们做的最多的事情是给孩子一些帮助，如给孩子一些吃的、送些东西给孩子。案件中的几位报告人都是因为怕惹麻烦，毕竟孩子不是自己的，他们觉得自己也就无权干涉孩子及其家人对待孩子的方式，这是出于一种自保的方式。也有可能是因为没有明确的法律规范和公众宣传导致报告人不知道应该怎么做。

### 四、报告的受理机构不统一：

从对 D1-D3 案件的分析表明，觉察者发现儿童虐待非常严重的时候，会采取

主动报案。报告的主要对象机构是居委会、公安部门。因为居委会就在社区，居民向其报案也相对容易。拨打 110 报警也是居民经常使用的方式。学校部门报案也会倾向于向公安部门报案。上述案件中，D1 中的报告机构是社区和公安局，D2 中的报告机构是媒体，D3 中是公安局。

五、受理机构对案件处理时间较长：

在涉及正式的报案和调查时，社区、公安机关似乎没有能够采取更加有效的措施。如 D1 中邻居曾将孩子的情况报告给社区，希望社区将孩子送进孤儿院，但社区最终以孩子不符合政策要求为理由而拒绝。邻居也将孩子的情况报案，片区的民警也对孩子施以关注，民警每隔七天或十天就会上门看看孩子。期间孩子也曾光着脚从家中跑出，但警察还是将其送回家中，并没有采取更进一步的措施。甚至在案件曝光后，5 名女律师曾向该区四部门提出信息公开申请，均遭拒绝。之后 4 名女律师通过 EMS 邮政快递，将数封《行政复议申请书》和《行政起诉状》分别寄给了四部门的上级机关和区人民法院，要求确认四部门的政府信息公开答复违法，并责令及时予以公开。最终该案由市检察院提起公诉，并由该市中级人民法院即将开庭审理此案。这里主要是由于中国尚未建立儿童保护的有效机制，缺乏职责分明、程序清楚、各司其责又相互协作的体系。有关部门因为没有一个是制度清晰规定他们对这些被虐待儿童的职责，导致他们不知道怎么做，导致案件最终的处理时间较长。这是由责任主体和主体责任不清晰导致的。

## 3.2 机构设置方面

从我国儿童福利的制度安排来看，相关部门有国务院儿童少年工作协调委员会、财政、民政、发展改革、教育、卫生、劳动保障、司法、建设等政府行政管理部门，以及共青团、妇联、残联等群众性团体，但是我国仍然没有一个专门的综合性的针对儿童设立的行政管理机构。以上的这些部门在南京的儿童保护项目工作中都有参与，但是因为每个部门都有不同的儿童政策目标，导致他们在执行儿童福利政策的过程中容易出现重叠或者是缺失的情况。究其原因，还是因为这些部门没有被整合起来，缺乏统一的行政机构进行管理和协调，即儿童福利概念的界定存在职能部门化特征。

### 3.2.1 公安机关

在我国，公安机关的职责主要是预防、制止和侦察违法犯罪活动。根据我国《治安管理处罚法》第四十三条规定，“殴打、伤害残疾人、孕妇、不满 14 周岁的人或者 60 周岁的人，处 10 日以上 15 日以下拘留，并处 500 元以上 1000



元以下罚款，”公安机关有权对施虐人实施逮捕。但第四十五条也规定，“虐待家庭成员，被虐待人要求处理的处5日以下拘留或者警告。”事实上，从虐待罪的构成要件看，D2儿童的养母对其身体虐待，构成身体虐待；D3儿童生父性侵，构成性虐待。但是基于我国有关虐待罪的立案程序相关规定，儿童作为受害人，民法上是属于无民事行为能力人或限制行为能力人，无法以受害人的身份要求公安机关处罚自己的监护人或施虐人。因此，这就造成了根据该法律条款，即使是公安机关这样的最有权力惩罚施虐人的部门也无法追究家庭内部施虐人的法律责任。不过《反家暴法》<sup>①</sup>的出台，规定公安机关在接受举报之后，必须要进行相关程序的调查与处置。而该案件是发生在该法颁布之前，那时公安机关还没有法律依据来对这种自诉案件进行处理。D2和D3之所以能够得到这么大的惩罚力度，其原因是在媒体的曝光后，公众对相关的法律部门施压，才使得案件由自诉案件变为公诉案件，施虐人也得到了应有的惩罚。

男孩C1其实属于被遗弃的儿童，根据《中华人民共和国刑法》第二百六十一条：“遗弃罪，对于年老、年幼、患病或者其他没有独立生活能力的人，负有扶养义务而拒绝扶养，情节恶劣的，处五年以下有期徒刑、拘役或者管制，”规定只有达到情节恶劣的，才有相关处罚，也就是情节恶劣与否是区分有罪和无罪的标准。那么什么样的情节属于恶劣，法律并无明确的细则。在司法实践中情节恶劣通常表现在遗弃动机卑劣，手段恶劣并造成严重后果，如因遗弃致被害人生活无着流离失所；在遗弃过程中又对被害人施以打骂，虐待；遗弃行为屡教不改；由于遗弃引起被害人重伤，死亡或自杀等等。照此界定，男孩C1尚未达到上述所说的情节恶劣的表现，其父由于忙于生计而分身乏术，又缺少社会支持，因而疏于对儿童的照顾，但如果不对儿童提供进一步的干预服务，男孩C1将继续处于这样一种被忽视的状态，现有的儿童保护制度中也无相关依据对这样的儿童提供什么样的正式的保护或提供相关服务。而公安机关的工作重点是对犯罪进行处罚，对构成犯罪的依法立案侦查，调查取证，追究犯罪人的刑事责任。公安机关对处理这类案件依据的是刑事案件的办理程序加以处理，他们因缺乏儿童保护的知识，可能无法真正关注到儿童本身的特殊性和其发展的需求。C1曾说：父亲忙于工作，需要赚钱供我上学，我一个人辛苦点没有关系。在孩子看来，父亲因在外地打工而无法回家照顾是可以理解的，我们也没有必要对其父亲进行惩罚。实务中应根据儿童的发展需求，提供相应的儿童津贴和照顾项目，而这样的服务公安机关是无法提供的。

<sup>①</sup>这里所指的《反家暴法》于2015年12月27日十二届全国人大常委会第十八次会议审议通过的《中华人民共和国反家暴法》，规定于2016年3月1日正式实施，下文提到的《反家暴法》也是该法。

### 3.2.2 民政部门

民政部门应该是中国最有权限管理儿童的政府部门。目前,各种儿童保护项目大多是由民政部门发起,一些关于儿童保护的政策文件也是由其颁布,在儿童保护的体系中处于重中之重的地位。近几年来,民政部门对困境儿童的关注,极大地推动了各个区、街道、社区层面对困境儿童的关注。目前,民政部门救助的儿童群体集中在残疾儿童、孤儿和流浪儿童。现有的儿童福利制度中,对受到不当对待的弱势儿童群体,并没有明确的救助方式或救助程序以及相关的管理办法。在上述 D1 中的儿童属于受忽视儿童,其母亲健在,但由于缺乏相关的法律依据给其提供什么样的帮助,导致社区和民警虽对这样的儿童给予了一定程度的关注,但具体应该怎么做,按照什么样的程序,提供什么样的服务却是不清楚的。不过近两年来,南京市民政局将困境儿童保护对象的范畴扩大到为基本权益失去保障或受到侵害的困境未成年人,包括流浪乞讨、监护缺失、留守流动、家庭暴力、特殊困难等五类。项目实际运作中出现的 C1-C10 的儿童,在一定程度上类似于 D1 中受到忽视的儿童,他们的监护人或因为忙于工作或其他事情而无法全面尽到监护职责。为防止像 D1 儿童事件的再度发生,像 C1-C10 这样的儿童已经纳入南京市民政局现在的保护体系中,而民政部门作为社区的指导和监督部门,又推动了社区层面加强对这类儿童的关注。从现有的实践看,社区对这类儿童的保护也仅仅局限于物质层面,如社区工作人员 B1 所说:“我们现在能做的也只是帮助其办低保、逢年过节到家中给予慰问等,”至于其他的儿童需求则无法满足。儿童的发展需求包含身体、情绪、教育、关爱等多个方面,其需求的满足关系到儿童未来的发展,需要成人及社会持续关注。尤其像 C1、C6、C10 这样的儿童,其监护人都只有一个,他们的监护人一方面需要为儿童挣钱供其上学,另一方面也要照料其生活,可以说精力是相当有限的,如果不能得到有效的保护,则只能继续受到情感上的忽视。可以看出民政部虽对这些儿童加大了关注度,但具体的服务内容或服务方式尚很缺乏。

### 3.2.3 妇联

妇联是法定的儿童利益的代表组织。其职责主要是提出对策建议;参与有关妇女儿童政策草案的拟定,从源头上强化维护妇女儿童合法权益工作;坚持为妇女儿童服务,为基层服务,加强与社会各界的联系,协调推动全社会为妇女儿童办实事、办好事。在保护儿童免受忽视和虐待的这些问题上,妇联没有把职责具体化,对如何处置这些问题没有任何的规定,使得其在维护儿童合法权益保护方面的工作缺乏一定的操作力度。从上述媒体曝光的案件和 N 未成年人保护机构中

的个案，我们可以发现既没有人将儿童虐待案件报告给妇联，妇联也较少参与未成年人保护工作的具体行动。虽然妇联在儿童问题上起着协调作用，但法律中并无具体条款规定妇联的工作程序，因此妇联很难参与到儿童保护工作中去。像儿童 C4 的母亲是属于单亲妈妈，按其情况应该纳入到妇联的保护体系中去，由妇联对这样的单亲妈妈家庭提供服务，而实际中妇联并没有对 C4 或其家庭提供任何服务。

### 3.3 社会方面

#### 3.3.1 社会组织方面

##### 一、机构工作人员的不足

南京市政府通过购买社会服务的方式，通过社会组织进驻到街道，让社会组织成立街道层面的未成年人保护中心。在开展工作的过程中，N 机构以社区为载体，先是由街道未成年人保护中心将辖区中的各个社区的困境儿童名单进行汇总。但在实际过程中，社区未保专干在社区中由于还有其他的工作，所以在相同的时间中需要承担两份工作，这样为了节省时间，大部分工作人员将原先的社区中已有名单中的低保户儿童划入困境儿童的名单中。社区上报的困境儿童中低保户家庭儿童占 70%（总共上报困境儿童人数为 70 人，其中低保户家庭儿童 49 人）。如果一户家庭探访需要花费一个小时，由于各个社区分散在街道的各个位置，路上有的需要花费一两个小时，取中间数一个半小时计算，一天以八小时工作计算，那么一天可以访问三个儿童，那么第一轮访谈需要 23-24 天。但一般一天访谈后要立即整理资料，所花费也是一天，这样第一轮访谈结束便需要两个月左右的时间。在人员不足的情况下，为了节省时间，机构工作人员便先通过一定的筛选标准（但并无明确的筛选标准），筛选出较困境家庭和一般困境家庭，最终确立的重点探访与评估的儿童人数为 17 人（原先筛选出的困境儿童人数为 70 人，仅占原先儿童人数的约 1/5）。<sup>①</sup>

##### 二、项目实施的短暂性

当前南京市政府通过购买社会服务的方式对困境儿童提供相应的服务，但政府与这些社会组织签订的服务协议时间大多为一年期，也就是说这些社会机构进驻到街道或社区仅一年的时间，协议期满后便会撤离。而对于儿童的服务根本不是一年时间就能完成的，它是需要一个持续性的服务过程。笔者通过实习发现，这一年的时间中，社会组织首先进驻到街道或社区后先要成立组织机构，然后跟

<sup>①</sup> 这些数据的来源是笔者实习的其中一个机构的困境儿童数量，该机构服务的困境儿童范围是一个街道的困境儿童。

各部门、街道建立关系，这会花费大约三个月左右的时间（笔者总共参与并观察了南京三个机构，这是前期准备中所需要花费时间最短的机构）。后面还需要花费一两个月的时间进行机构的内部规章制度，服务流程的设计等一些前期的准备工作。正式开始进行入户探访需要一两个月的时间，而这只能进行第一轮的探访，并不能搜集到儿童的详细资料，有的家庭可能还需要进行第二轮的探访。探访花费的时间就需要两三个月或更多。在搜集信息后就需要针对儿童的需求制定相应的服务计划，连接资源并开展相应的服务。项目中留给这些流程的时间是剩下四五个月，这个时间相对社会工作实际服务中要想连接到资源并将其提供给服务对象所需要的时间相比是远远不够的。这样导致的结果是服务对象的有些需求还没有得到满足，项目的服务时间就已经结束。在社会组织撤离街道后，这些困境儿童后续的服务又交给谁来完成？如果是其他社会机构，那么服务的对接过程法律中是没有明确规定的，还是说在下一个机构进来后又会重复前面机构的工作，那么困境儿童的保护是永远都无法得到保障的。

### 三、项目督导次数的不足

机构社工A2曾说过：项目在申报时虽有督导，但在实际工作中这些督导有时会同时需要督导多个项目，这时他们对有些项目就很难兼顾得到。南京N儿童机构的实际工作人员就两名，其中项目的督导只是在项目申报中有督导的名字，但项目申报中并未明确规定督导的次数和督导的时间。N机构的未成年人保护项目属于政府购买的社工服务项目，项目申报经费为6万元。南京市民政局2015年印发的《南京市社会工作督导选拔使用管理办法（试行）》（以下简称《办法》）规定，政府购买或资助的社工服务项目。配备条件是：项目资金10万元以下须配备1名初级督导，初级督导每月必须为一线社工提供至少1次个人督导，每次督导时间不少于2小时；每月必须为一线社工提供至少1次团体或小组督导，每次督导时间不少于2小时；每年必须为督导团队员工提供至少3次培训，每次培训时间不少于2小时。<sup>①</sup>项目申报的时间是一年，也就是说按照以上规定，项目督导次数应不少于12次。而在实际工作中督导次数是少于5次的，可以说督导的次数远远不及《办法》中所规定的次数。项目的运转都是依靠这两名工作人员及一些大学生志愿者。他们在开展工作时会出现难以处理的问题，而督导却很少提供指导，最终导致相应的问题就被临时搁置，出现有些儿童的问题长期得不到解决的状况。N机构在儿童保护项目中，第一步工作是对家庭做一个探访，然后根据探访内容做一个儿童需求的评估。社工A1探访C6儿童家庭的过程中遇到这样的问题，A1通过男孩的奶奶了解家庭以及儿童的基本情况。A1在与奶奶了解情况过程中，发现这位奶奶有着明显的隐藏心理或排斥情绪。A1也表示，自己的儿童保护专业知识储

<sup>①</sup><http://team.swchina.org/supervision/2015/0818/23395.shtml>.

备量不充足，加上机构的督导并不怎么提供指导，自己对遇到这样的对象也不知道如何解决。最终导致儿童的详细信息量收集不充分，不利于后面儿童保护工作的进一步开展。

#### 四、评估人员儿童保护知识的缺乏

南京市政府通过购买社会组织服务的方式，为未成年人提供服务。但有些社会组织，其工作者不一定具备专业的儿童服务知识。机构社工 A1 曾说过：我不是很了解儿童保护的知识，因为未成年人保护的工作我也是第一次接触，而且所接受的培训也很少，培训次数仅两三次。实际工作中，还有些工作人员也不懂得儿童的需求应该包括哪些方面，他们在评估儿童需求的某些方面时会有所遗漏，这其实是不利于儿童保护工作的。因为对国外儿童保护制度研究表明，如果儿童某一方面的需求评估被遗漏或者是儿童某一方面的需求长时间未能得到满足会影响儿童成年之后在这方面的发展。儿童保护机构的工作人员有的是临时被安排做儿童保护工作，机构社工 A2 表示：因为这块是刚开始做，现在评估工作都是处于摸索阶段，自己对儿童保护的知识掌握不充分，所以不知道在评估中需要评估儿童的哪些需求。由此可表明，由于缺乏儿童保护的知识，导致工作者不知道该如何开展评估工作。

### 3.3.2 社区方面

#### 一、社区居委会的工作能力有限

社区即居委会，居民委员会或村民委员会是我国最基层的群众自治组织，发挥着协助政府做好与社区成员利益有关的社区服务、社区治安、社会福利、计划生育、社区共建与协调等工作的功能，发挥着宣传贯彻国家法律，教育居民履行依法应尽的义务的功能。他们能够及时了解社区居民的家庭状况，掌握家庭最新动态，也是最容易了解儿童信息的主要渠道。尽管没有任何行政权力，一些事情无权解决，但可以成为政府失灵时的有效组成部分，发挥作用，保障社会安定，成为儿童保护中的主要组成部分。<sup>①</sup>《未成年人保护法》第四十八条规定，“居民委员会、村民委员会应当协助有关部门教育和挽救违法犯罪的未成年人，预防和制止侵害未成年人合法权益的违法犯罪行为。”这一条款规定的是居委会在遇到未成年人被受到侵害时应当及时制止。第六十二条规定“父母或者其他监护人不依法履行监护职责，或者侵害未成年人合法权益的，由其所在单位或者居民委员会、村民委员会予以劝诫、制止；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予行政处罚。”这条居委会的职责是当监护人不履行监护义务时需要加以劝诫。D1 中的两个小女孩的母亲和 C1 中的男孩的父亲其实并没有尽到监护人的职责，

<sup>①</sup>尚晓媛. 建立有效的中国儿童保护制度[M]. 社会科学出版社, 239.

长时间将儿童置于独处的环境中。但是居委会的做法也只能联系其监护人，对其劝告，而无法采取其他替代性的措施。这本身是由于居委会自身的职责局限性决定的，在困境儿童的保护过程中不知道自己具体可以干什么。例如某社区工作人员 B2 曾说过：“我们对于困境儿童的帮助只能是通过一些低保的帮助，要么就是平时逢年过节给家里一些油、米等，其他的我们也不是很清楚可以做什么。”南京市的大部分社区现在虽然都设立了未成年人保护工作站，但他们并非专业社工出身，他们大都是原来社区的工作人员。在将他们安排到未成年人保护的岗位后虽然有过关于未成年人保护的培训，但培训只有两次，一次培训时间三个小时。而儿童保护是专业性很强的工作，需要对儿童发展有熟悉的知识储备，仅靠几次的短暂培训是难以将这些知识完全掌握的。因此，在实践中他们还是不知道该如何开展儿童保护工作。正如某社区工作人员 B3 所说：“我们的培训虽然有过相关的培训，但是只有关于儿童社区活动的一些技巧，对于实际的儿童保护工作具体该如何开展很少涉及。”对于社区工作人员的培训成效，从对儿童的访谈中便可以看出培训的效果比较小，如访谈儿童时提及社区给其提供了哪些帮助时，很多儿童都会说社区有的时候会带着自己做游戏或者来家里看看自己。由此可以看出，仅靠一两次的短时间培训，社区工作人员对于儿童保护工作如何开展还是不清楚的，他们还是将儿童保护工作定义为传统意义上的“做游戏”、“家庭慰问”<sup>①</sup>。又如 C4 中儿童的家长虽然多次找过其租房所在社区的工作人员要求其帮忙解决一些基本的住房问题，以减轻母女俩的开销，但由于其母亲并非南京本地人，社区也无权对其提供廉租房，出于对家庭的同情，社区在逢年过节也会到家中慰问，至于其他的帮扶则再无提供。社区居委会工作者的能力有限，一是他们已经承担太多杂项，不可能做需要专门人力的儿童保护工作；二是不具备专业服务能力。在这边，如果有相关政策和项目支持，由专门的儿童保护机构做儿童保护工作，儿童则会接受到更为完善和专业的服务。

## 二、社区未保专干分配在儿保工作上的时间不足<sup>②</sup>：

N 机构是由南京市 X 区民政局以区公益创投项目的形式资助成立，并由民政局负责寻找办事场地资源，最终场地安排在该区的试点街道中的某社区。然后该机构的运作主要由一名工作人员参与负责，这名工作人员是南京市 M 组织（该组织是未成年人保护项目的中标者）调动到街道负责该项目的人员，在项目运作期间便会在机构办公所在地办公。街道所在辖区的每个社区各安排一名社区未保专干（这些工作人员都是原先在社区中有其他专门岗位，在这次儿童保护工作中兼

<sup>①</sup>这里之所以定义为传统意义上的“做游戏”、“家庭慰问”是将其对社工的儿童保护服务相区别，社工的儿童保护服务强调的是根据儿童的需求进行评估，然后连接相关资源提供服务，最终的目的是解决儿童的问题，而不是单靠对每个儿童进行形式上的家庭慰问不解决儿童真正的问题。

<sup>②</sup>这里的社区未保专干是指南京市政府在开展未成年人保护工作后特地在每个社区设立的专门保护未成年人的工作岗位，负责所在社区的未成年人的保护工作。

任社区未保专干)全程参与项目的策划与实施,掌握项目的流程与方法。项目运作前期,需要这些社区未保专干汇总其所在街道,项目每个月开展一次工作例会,项目组工作人员与街道、社区未保专干共同讨论在未成年人保护工作中出现的问题,由大家共同商讨这些问题的解决方法。B2 社区未保专干曾反映“自己在社区中还有许多其他工作要做,现在又被安排来做儿童保护工作,有的时候根本忙不过来。”B1 社区未保专干反映:“社区基本每户家庭都有儿童,儿童数量较多,加上自己有其他工作,不可能对社区中的每户家庭都进行访问,只能根据之前的记录或自己平时在社区中接触了解过的儿童来对照困境儿童的标准进行鉴定。”由此可见,社区未保专干在做儿童保护工作时还需要处理其他事务,他们分配在儿童保护工作上的时间就会大大减少,这在部分程度上影响了儿童保护工作的质量。

### 3.3.3 学校方面

学校可以说是除了家庭以外儿童的第二个重要的生活空间。现在的儿童只要到了入学年龄后,其大部分时间都是在学校中度过的。作为儿童保护的责任主体,学校最容易发现儿童的被忽视和虐待,老师是学生最容易报告的主体。访谈中曾问 C1-C10 儿童这样的问题,如果自己被打那么你会选择向谁报告,他们的答案都包括老师。但是在目前我国的《义务教育法》中虽然规定教师有义务制止有害于学生的行为或者其他侵害学生合法权益的行为,批评和抵制有害于学生健康成长的现象,但无任何法律授权或者具体的保护措施及相应处理程序的规定。D2 中的孩子被虐待后老师是第一发现人,并立即通过媒体曝光孩子的处境,希望引起社会的重视得到相应的帮助,然后将儿童的情况报告给公安机关。其行为引来不少市民的争议,但如果不是法律上没有明确的保护措施与相应的处理程序,加之没有相关的针对老师的儿童保护工作的培训,老师在遇到这类问题时也不会这样盲目曝光,老师原本可能本着保护孩子的初衷在网络上曝光以寻求帮助,但却惹来诸多非议。究其根本原因,老师没有第一时间向公安机关报告是因为没有法律明确规定报告人应该向谁报告。由于法律规定及法律授权的缺位,即使老师发现儿童被虐待的现象,不采取任何措施,现有的法律也无法追究其法律责任。像 D2 中的儿童,即便是老师发现了孩子被虐待,也不知道向谁报告。而现在的学校大都不会组织老师家访,上述 C1-C10 的十名儿童都没有老师到家中了解过孩子的家庭情况,除非有些家庭的家长会主动向老师反映家里的情况,老师会给予儿童一些学业的帮助外,其他儿童的家长都反映学校并不知道家中的情况。以上的这些分析研究,可以看出学校对这些儿童的帮助几乎较少。

## 第四章 有效的困境儿童保护制度的建构

儿童的发展关系到国家的未来和民族的希望，随着我国社会结构的转型，现代化步伐的加快，儿童的良好发展正受着多重的影响，儿童保护制度的重要性越来越突出。做好儿童保护工作，我们需要儿童保护制度的具体工作落到实处。学者乔东平提出好的制度建设至少需要五个方面的构成要素，包括清楚、正确的理念，明确的行政主管机构和组织体系，科学的制度目标和制度框架，有效的工作程序和工作机制，多样的服务供给主体和服务内容。<sup>①</sup>以下笔者便结合自己的实践与上述调查分析，提出具有操作性的困境儿童保护制度的框架。

### 4.1 立法层面

#### 4.1.1 立法明确，制定专门法律

儿童是国家的未来，因此必须把儿童与成人视为有平等权利的个体，为其创设出健康安全的生活环境，保障儿童的合法权益。虽然我国在《宪法》、《未成年人保护法》、《婚姻法》等法的条款中提及了关于预防和制裁危害儿童的行为，但也只是个别条款中涉及。因此有必要制定专门的防止儿童虐待或受伤害的法律。在法律中明确规定儿童虐待和忽视的定义、类型、判断标准、调查处理流程、制裁方法、机构设置和司法保护等具体方面。

#### 4.1.2 建立有效的国家监护制度

对于困境未成年人，在父母监护不力或缺失的情况下，国家应主动介入，暂时或长久的承担起养护或监护的责任。建立国家监护制度，在《民法通则》中规定，在监护人不履行监护职责或者侵害被监护人的合法权益时哪些单位或哪一个单位可以向人民法院提出申请撤销监护人的资格。在提起诉讼后，法院又必须明确规定孩子由谁来抚养教育，由谁来替代父母成为孩子的监护人，基于我国的儿童数量比较庞大的原因，我们只能明确由国家作为监护人。当有国家监护后，在具体的操作层面上，应及时地建立健全一系列国家监护的制度机制及配套措施，对监护主体、对象、范围、程序、内容、责任等方面都应该予以明确规定并严格细化相关机构及其工作人员的权责来加强资金保障，加大监督力度，使得困境儿童得到全方面的有效保护。

<sup>①</sup>乔东平. 困境儿童保护制度建设：从理念到实践[N]. 中国社会报, 2014-1-27(003).



### 4.1.3 实施强制报告制度

2015年12月27日,《中华人民共和国反家庭暴力法》在全国人大常委会表决通过,并于2016年3月1日正式实施。首次在立法中明确了针对家庭暴力的强制报告制度,这是中国儿童保护制度的一大进步。设立强制报告制度,对虐待儿童的知情人员必须举报,并且规定对儿童有责任的人或组织面对虐待和忽视时要举报,对于知情不报者,法律上也有规定要承担相应的责任。而虐待罪,根据我国刑法第260条的规定,本罪属于告诉才处理的自诉案件,只有致被害人重伤、死亡的,才能进入公诉程序,一般采用不告不理的原则。也就是说被害人要向人民法院提出控告,人民法院才处理。然而大多数被虐待的儿童,往往会处于畏惧或者血缘情节或者完全不知道可以报告这件事,而导致这类案件不能提起有效的起诉。也就是说,大量不触犯刑法的儿童虐待行为,并未有明确的法律责任和救济途径,则自然导致儿童的权利不能得到较好的保护,当然法律也起不到任何的威慑力,甚至成为一纸空文。新法中强制报告制度的设立改变了原本只能靠自诉才能审理的情形,规定知情者必须举报,否则便会受到一定的惩罚。在这里,强制报告制度的实施对于这种现象的发生可以起到较好的避免作用。

### 4.1.4 规定儿童保护案件的处理程序

我国相关法律中规定,对于虐待儿童的行为,任何组织和个人都有权予以劝阻、制止或向有关部门提出检举或控告。但是具体的有关部门是指哪些部门却无明确说明,在接到检举和控告后又该如何进行调查或处理,相应的制度中并无明确规定。在美国,社会服务机构在接到虐童报告后,如果认为儿童所处的家庭可能会进一步对儿童虐待或忽视,儿童便会安置到紧急监护机构。如果社会服务机构认为儿童当前处在危险中,便会向青少年法庭提起诉讼。

参照美国的经验,成立专门的机构接收儿童案件的检举,并组织开展调查、提起诉讼同时对儿童提供保护。在接受报告后,立即开展调查,判断儿童的严重程度并决定是否将儿童迁出家庭,在调查过程中本着以儿童为中心的原则,把握好干预的尺度,像C1中的儿童,虽然其父亲对其监护不当,甚至一个星期或两个星期才回来看一次孩子,但他也是迫于无奈,对他来说也是有非常多的困难和阻力。同时也应注意考虑C2中的情况在中国人看来对孩子的打骂是正常的教育行为,工作者在调查时需要参照实际情况,结合实际操作的可能性来界定。除非是非常严重的虐待和监管缺失的行为,才可以进行诉讼。其他情况可以对孩子的父母或监护人进行适当的教育行为指导服务、提升家庭的功能、改善对儿童的照料方式等方面。

## 4.2 机构设置层面

虽然南京市政府的相关部门的工作都由政府发布文件统一落实，政策中也规定了相关机构的职责，并且一些关于儿童保护的工作也得以运转起来。但实际操作中有些部门仍然存在职责不清、职能不明的情况，从而导致未成年人保护工作的质量大打折扣。因此应成立专门的未成年人保护中心，并将各部门的职责在政策规定中加以明确的细化。

### 4.2.1 成立未成年人保护中心

由于我国的行政部门是根据事务领域而非根据人群来划分，所以机构之间的关系对于问题的解决有着重要影响。在政策制定方面，目前的障碍是多头的行政管理体系与不健全的法律体系，两个体系之间相互掣肘。在行政管理方面，存在多个与儿童相关的主管部门，公安、教育、卫生、民政都参与其中，即使是民政部也有多个分支与儿童虐待事务相关，多头管理的弊端是每个部门之间都缺乏进行整体干预的有效权力。行政体系的碎片化管理制约了立法和司法系统的功能发挥，<sup>①</sup>应由国家指定专门的具有较强职能的保护机构，即未成年人保护中心。中心在接收案件的报告后，组织开展相关调查。当中心认为孩子有进一步受到伤害的可能时，需从家中带离，安置到紧急保护机构。同时，中心应安排相关的服务，在经过一段时间的指导服务后，机构根据具体情况，可以考虑选择让孩子回家。

### 4.2.2 明确各机构的职责

制度是以有效的执行力和约束力为前提的，只有通过执行的程序和过程，制度才成为现实的制度，否则制度只是纸上的制度。<sup>②</sup>我国很多政策落实难，与具体的工作程序和责任主体不清有很大关系。因此，困境儿童保护制度的设计中应该明确规定各机构对儿童承担什么职责、应该做什么、不得做什么以及违背了应承担的职责负怎样的责任。必须建立民政部门内部以及跨部门的协作机制，明确各部门的职责分工，达到真正的无缝衔接。对于那些部门难以区分职责的，需要通过联席会议和转介机制解决问题。

<sup>①</sup>高翔. 政策相关组织的组织化程度对社会政策制定的影响——以比较中美干预儿童虐待政策为基础的分析. 东岳论丛[J]. 社会研究专题（政策研究），2015. 3:36-37.

<sup>②</sup>乔东平. 困境儿童保护制度建设：从理念到实践. 中国社会报，2014-1-27.

## 4.3 社会层面

### 4.3.1 建立社区儿童档案管理制度

目的：掌握社区每一个儿童发展的状况及其家庭详细信息，以利于有针对性的制定社区儿童保护工作计划，从而有效的帮助每一个儿童，同时将国家儿童保护法律法规以及省、市的儿童保护政策落实到社区儿童家庭和儿童身上。

操作：

- (1) 每个社区对辖区内的 0-18 岁的儿童建立档案。
- (2) 社区工作人员（由于社区的儿童人数较多，调查所需要的工作量较大，需由社区主任建立专门入户调查团队，一人负责访问，一人负责记录（不能由现有的社区未保工作者一人承担该项责任，否则难以完成工作）对辖区内的 0-18 岁的儿童进行摸底调查，设定调查内容，制定表格。
- (3) 对所调查的儿童建立档案，并定期更新和完善。
- (4) 对儿童档案进行分析，建立重点服务儿童档案，并提供跟踪服务。

### 4.3.2 设立社区儿童问题报告制度

目的：儿童发生问题时，一方面容易被忽视，一方面反映出其家庭和社会某些方面出现了问题，因此，建立社区儿童问题报告制度有利于及时向有关部门反映困境儿童的状况，调动政府公共资源和社区资源解决困境儿童的问题。

操作：

- (1) 由社区儿童保护工作主任根据国家统一制定的儿童情况登记表，带领儿童保护工作人员负责对本社区的各家儿童进行登记。
- (2) 召开会议动员社区的骨干、志愿者、儿童的同伴等对困境儿童的关注。
- (3) 当发现问题时及时向社区儿童保护中心汇报。
- (4) 社区儿童保护中心进行调查并向街道儿童保护办公室汇报发现的问题。
- (5) 社区儿童保护中心进一步调查并讨论困境儿童的问题及需要的资源。
- (6) 根据发现的问题协调街道儿童保护办公室提供公共资源和公共服务，制定社区对儿童的支持计划，并在儿童保护中心举办相应的活动。

### 4.3.3 保证社会组织服务的全覆盖性、持续性

#### 一、服务的全覆盖性

目的：其实不管是上述的个案还是案件，有些问题就是由于父母或其监护人缺少相应的儿童照料方法或儿童发展的理念。可以由国家或各省拨款，开展相应的项目，以政府购买服务的方式开展服务，由社会组织向所在辖区内的居民开展相应的活动，有效预防儿童伤害事件的发生。

操作：以南京市为例，南京市总共13个区(包括玄武区、鼓楼区、建邺区、白下区、秦淮区、下关区、雨花台区、浦口区、栖霞区、江宁区、六合区、溧水县、高淳县)，每个区下面又大概会有6-10个街道，可以以街道为单位，由不同的社会组织对街道中的社区提供儿童保护和发展资金项目(针对低收入家庭，为照料儿童提供资助)，儿童早期保护项目(向低收入家庭中3—5岁儿童和家庭提供广泛服务的项目，如教育、健康、父母参与等)，儿童抚养实施项目(针对没有抚养能力的父母)开展儿童抚养和就业培训等。

#### 二、服务的持续性

目的：儿童保护的项目的服务是需要具有持续性的，通过有效的协作服务，建立与其他组织的对接制度，保证儿童保护服务不因项目的终止而终止。

操作：南京市现在已经建立了社会工作园，由社会工作园组织专家，对如何保证服务的对接性建立相应的规章制度，保证前一项服务项目结束后其他的社会组织承接这个项目后可以在原有的服务基础上继续开展服务(包括服务对象资料的共享、已有的服务资源的连接以及尚未完成的资源对接等)。这样可以有效保证儿童保护服务的持续性，困境儿童的问题能够得到有效的解决。

## 结论

我国儿童保护制度发展到今天，经历了很多改革与完善，可以说已经获得了社会各界的认可，但在实践中仍然存在一些问题。因此分析这些问题、如何完善儿童保护制度便表现得非常重要，需要各方给予关注和重视。本论文通过南京市 N 机构的个案以及几个媒体曝光的受忽视和虐待儿童案件来反映我国儿童保护制度中存在的诸多问题，在具体的法律体系、评估体系、困境儿童福利管理机构以及儿童保护工作人员方面、以及儿童保护项目服务方面所展现的问题，亟需从国家层面、社区、社会组织层面加以完善。

本论文主要是以南京市 N 未成年人保护机构为例，其中的一些观点只能说明该机构或该项目存在的问题，难以全面体现儿童保护制度中的问题。加上南京市的未成年人保护工作是从 2014 年才展开的，在实务操作中难免会存在诸多不足之处。今后的研究可以从多个机构或者多个市全面性地综合分析困境儿童保护制度中的问题。

## 参考文献

### 外文类:

- [1]DePanfilis, D. and Salus, Child protective services: A guide for casework[R]. Washington. DC. 2003.
- [2]John Myers, Child protection in America: Past, Present, and Future[M]. Oxford University Press Inc. 2006.
- [3]Margaret H. Meriwether. Child Abuse Reporting Laws, Time for Change[J]. Family Law 1986(20).
- [4]Tomes L. Hafemeisteri, Castles of Sand: Rediscovering Child Abuse and Society' s Response[J]. Ohio Northern University Law Review, 2010(36).

### 中文类:

- [1]安芳华. 儿童家庭暴力的个案分析[D]. 华东理工大学, 2010年硕士学位论文.
- [2]程福财. 中国儿童保护制度建设论纲[J]. 当代青年研究, 2014. 9.
- [3]陈晶琦. 中专学生童年期非接触性体罚经历及其对心理健康的影响[J]. 中国心理卫生杂志, 2005, 19(4): 243-246.
- [4]陈玉霞, 孟宪璋. 美国儿童保护介绍[J]. 中国妇幼健康研究, 2007, 18(12)
- [5]高翔. 政策相关组织的组织化程度对社会政策制定的影响——以比较中美干预儿童虐待政策为基础的分析[J]. 东岳论丛. 社会研究专题(政策研究), 2015-3, 36(3).
- [6]韩晶晶. 澳大利亚儿童保护制度研究[M]. 法律出版社, 2012.
- [7]黄春梅. 困境儿童源头预防工作探索[N]. 长沙民政职业技术学院学报, 2012-12, 19(4).
- [8]胡子君, 齐楠. 河北省困境儿童法律援助制度现状、不足及完善对策[J]. 法制与社会, 2014. 11(中).
- [9]蒋月. 针对未成年人的家庭暴力与防治对策[J]. 辽宁公安司法管理干部学院学报(民法学研究), 2008.
- [10]孔箴. 儿童多重侵害发生现状及相关因素分析[J]. 中国临床心理学杂志, 2010. 18.
- [11]李彪. 新余市城市儿童虐待现状及影响因素分析[J]. 中华全科医师杂志, 2005-8.
- [12]卢琦. 澳大利亚儿童法律的特点与借鉴意义[J]. 人权, 2006(5): 53.
- [13]马克·哈丁. 美国关于保护被虐待和忽视儿童的法律[J]. 人权, 2008(5): 40-43.

- [14]马冉等.从国内外立法看虐待儿童防治措施[J].河北联合大学学报(社会科学版),2014(4).
- [15]梅文娟.英国儿童虐待干预机制考察及其启示[J].山东警察学院学报,2014(1).
- [16]孟庆跃.儿童虐待频度及影响因素分析[J].中国社会医学,1994(1):24-27.
- [17]潘建平.儿童忽视的分类和表现以及预防工作[J].中国全科医学,2007,10(3):190.
- [18]潘建平.能忽视对儿童的忽视[J].全科医学,2007(10).
- [19]乔东平.困境儿童保护制度建设:从理念到实践[N].中国社会报,2014-1-27(003).
- [20]尚晓援,王小林等著.中国儿童福利发展前沿[M].社会科学文献出版社,2012.
- [21]尚晓援,张雅桦等著.建立有效的中国儿童保护制度[M].社会科学文献出版社,2012.
- [22]尚晓援.中国弱势儿童群体保护制度[M].社会科学文献出版社,2008.
- [23]尚晓援,王小林,陶传进著.中国儿童福利前沿[M].社会科学文献出版社,2010.
- [24]尚晓援,虞婕.建构困境儿童的概念体系[J].社会福利,2014(06):5-8.
- [25]陶芳标.社会文化因素对安徽省农村儿童体罚行为的影响[J].中国全科医学,2004,7(3):172-174.
- [26]佟丽华主编.未成年人法学(家庭保护卷)[M].法律出版社,2007.
- [27]佟丽华.反对针对儿童的家庭暴力问题的思考[J].中国儿童福利,2012.
- [28]王练.美国儿童保护工作体系及其运行特点和启示[J].中华女子学院学报,2010(2)
- [29]王琪.“困境儿童”的救助——以《儿童福利法》为视角[J].社会观察(法制与社会),2014.9.
- [30]尉家旗.我国儿童福利政策发展探究[J].法制与社会.2014(20).
- [31]吴国平.完善我国困境儿童救助立法问题研究[J].山东省团校学报青少年研究,2014(5).
- [32]行红芳.从一元到多元:困境儿童福利体系的建构[N].郑州大学学报(哲学社会科学版),2014-9,47(5).
- [33]熊跃根.福利国家儿童保护与社会政策的经验比较分析及启示[J].江海学刊,2014.3.
- [34]杨胜林.家庭中儿童躯体虐待及影响因素分析[J].实用预防医学,2004(02).

- [35]杨世昌. 儿童受虐方式调查分析[J]. 中国临床康复, 2004-05-25 (8): 2994-2995.
- [36]张文娟主编. 中国未成年人保护机制研究[M]. 法律出版社, 2008.
- [37]张华, 钱旭文. 浙江: 实施适度普惠保障儿童权益—解读《浙江省民政厅、财政厅关于推进困境儿童分类保障制度的通知》[J]. 社会福利, 2014.
- [38]张春艳. 困境儿童分类保障制度的设计与功能实现[J]. 社会研究(学理论), 2015(6):40.
- [39][http://news.k618.cn/ztx/jy/201408/t20140808\\_5573408.html](http://news.k618.cn/ztx/jy/201408/t20140808_5573408.html).
- [40]<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs150/zh>.
- [41]<http://team.swchina.org/supervision/2015/0818/23395.shtml>.



## 附件

### 访谈提纲

#### 一、儿童基本信息

姓名\_\_\_\_\_ 年龄\_\_\_\_\_ 性别\_\_\_\_\_

学校\_\_\_\_\_ 年级\_\_\_\_\_ 成绩\_\_\_\_\_

#### 二、家庭基本信息

1. 目前您的家庭成员包括哪些：
2. 家庭经济状况（包括家庭的主要收入来源，每月收入与支出各是多少，政府有无什么补贴）
3. 家庭成员（包括家庭有多少人，有哪些成员）
4. 家庭成员之间的关系如何（1）父母之间（2）父母与祖父母之间（3）祖父母之间（4）祖父母与孩子（5）父母与孩子
5. 家庭成员管教孩子的方式是怎样的（包括对儿童的期望、是否关心儿童）

#### 三、有关儿童发展的信息

1. 儿童平时有玩的比较好的小伙伴吗？
2. 儿童平时生活自理能力怎么样？
3. 儿童有无爱好，如果有，是什么？
4. 儿童平时脾气怎么样？
5. 儿童一般在家中和谁关系比较亲密，和其他人的关系怎么样？

#### 四、儿童家庭照顾者的信息

1. 儿童的主要照顾者是谁？
2. 儿童与照顾者的关系如何？
3. 照顾者在照顾儿童过程中的行为表现（主要通过观察照顾者是如何照顾儿童的）
4. 孩子如果不听话了，一般会采取什么措施？

#### 五、周围环境的信息

1. 家庭和周围邻居的关系怎么样？
2. 跟家中的其他亲戚有往来吗，如果有，一个月大概来往几次？
3. 社区有没有给家庭提供服务，如果有，提供了什么服务？

## 致谢

首先衷心感谢我的导师杜景珍老师,我的成长与导师的教导、培养息息相关。导师渊博的专业知识、认真求实的工作作风和勤奋敬业的工作精神以及诲人不倦、平易近人的态度始终激励着我。同时导师深厚的理论功底和丰富的实践经验,对我的论文的完成起到了重要的指导作用。从开始的论文选题、选题报告的撰写、实习过程的指导以及最终论文的完成,导师给予了我很多的帮助。特别是在论文修改的过程中,杜老师在百忙中及时回复邮件,以不厌其烦的姿态前前后后地指导我修改了很多遍。正是她的诲人不倦,才让我的论文结构和写作不断趋于完善。在此,特向杜老师致以深深的敬意和由衷的感谢。

不知不觉这已经是我在南师的第六年,在本科四年到研究生两年的学生生涯中,我成长了很多。在这里我也要感谢花菊香老师、白友涛老师、杨光飞老师、黄晓珊老师、刘安老师、童文莹老师、吴业苗老师、黄润龙老师,是他们给了我很多帮助,从他们身上我也学到了很多,也希望老师们在今后的工作和生活中一切顺利。

在论文写作过程中,我个人付出了很多努力,但也收获了很多。而如果没有我的家人,共同学习的同学,以及关心我的朋友们无私而真诚的支持和帮助,相信也就没有今天的我。因此,我也要对他们表示内心最真挚的谢意!谢谢你们!也祝福你们!