

索取号: C916/16.112:150833001 密级: 公开

# 南京师范大学

## 社会工作硕士学位论文



### 困境儿童社会保护服务机制研究 —以N市三名困境儿童保护事件为例

研究生: 薄春晓

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: 2017年3月30日

答辩时间: 2017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：薄春晚 日期：2017.5.11

# 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：公开 保密期限为\_\_\_\_\_年。

学位论文作者签名：薄春晚 指导教师签名：[Signature]  
日期：2017.5.11 日期：2017.5.11

## 摘 要

本研究以 N 市三名困境儿童保护事件为例，通过文献分析、访谈法与参与式观察法等方法，探究目前政府、社区及社会组织等在困境儿童社会保护服务机制中存在哪些问题，并提出改进这些问题的对策与建议，以期更好的为完善困境儿童社会保护服务提供依据或借鉴。

研究发现，困境儿童社会保护服务机制主要存在以下几个方面的问题：一是政府层面，我国发现报告机制、监护权制度不健全、缺乏危险评估机制，导致无法将许多处于危机中或有潜在危险的困境儿童立即带离险境，另外，相关部门联动机制不完善，困境儿童后期安置困难，政府对困境儿童及有关困境儿童保护的社会组织投入不足；二是社会组织层面，社会工作者人员缺乏，专业能力不足，且社会公众对社工的认知度较低；三是社区层面，社区儿童保护工作者无暇顾及儿童保护且危机意识不强。因此，政府需加大保护力度，完善部门联动机制，规范困境儿童社会保护工作流程，社会组织吸收专业社工人才，提升专业水平，社区建立儿童服务中心，加强宣传，健全志愿者服务队伍，动态管理困境儿童档案，各部门形成合力共同构建一套全社会共同参与的困境儿童社会保护机制。

**关键词：** 困境儿童， 社会保护， 服务机制

## Abstract

This study takes the protection incidents of three children in N city as an example,through literature analysis,interviews and participatory observation methods to explore what are the problems existing in the government,community and social organizations in the mechanism of the social protection of the children in need,and propose to improve these problems of countermeasures and suggestions,in order to provide a basis for the improvement of the children's social protection services.

The study found that the children's social protection service mechanism mainly has the following problems:First is the government level,the report found that the mechanism of guardianship system is not perfect,the lack of risk assessment mechanism will lead to many children in crisis or potentially dangerous immediately take away from the danger,in addition,relevant departments of the linkage mechanism is not perfect,the children in need have post resettlement difficulties,government investment in the children in need and the children protection organizations is insufficient;Second is the level of social organization,social workers lack of manpower,lack of professional ability,and public awareness of social work is low; Third is the community level,community child protection workers have no time to take into account child protection and crisis awareness is not strong.Therefore,the government should increase efforts to protect and improve the sector linkage mechanism,regulate the children's social protection work processes,social organizations to absorb professional social workers,to enhance the professional level of community building and children service center,strengthen the propaganda,improve the volunteer service team,dynamic management of the children archives,management departments join forces to build a society involved in the children's social protection mechanisms.

**Key words:** Children in need, Social protection, Service mechanism

# 目录

摘 要.....	I
Abstract.....	II
第 1 章 绪论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究意义.....	2
1.3 文献综述.....	2
1.3.1 国外研究综述.....	2
1.3.2 国内研究综述.....	3
1.3.3 已有研究述评.....	4
1.4 研究设计.....	5
1.4.1 概念界定.....	5
1.4.2 研究内容.....	7
1.4.3 研究方法.....	7
第 2 章 困境儿童社会保护服务机制个案研究.....	9
2.1 个案基本情况.....	9
2.1.1 家庭成员基本情况.....	9
2.1.2 家庭环境与经济状况.....	10
2.2 发现报告.....	10
2.3 评估.....	11
2.4 处置.....	12
2.4.1 落户方案与安置方案.....	12
2.4.2 方案实施.....	13
第 3 章 困境儿童社会保护服务机制中存在的问题.....	14
3.1 政府层面.....	14
3.1.1 发现报告机制不健全.....	14
3.1.2 缺乏危险评估机制.....	15
3.1.3 困境儿童监护权制度不健全.....	16
3.1.4 配套设施不完善, 困境儿童后期安置困难.....	17
3.1.5 相关部门联动机制不完善.....	19
3.1.6 困境儿童社会保护投入不足.....	20
3.2 社会组织层面.....	21
3.2.1 专业社会工作者人员缺乏.....	21
3.2.2 儿童保护社会工作者专业能力不足.....	22

3.2.3	社会公众对社工认知度低.....	23
3.3	社区层面.....	24
3.3.1	儿童保护工作者无暇顾及儿童保护.....	24
3.3.2	社区儿童保护工作者危机意识不强.....	25
第4章	完善困境儿童社会保护服务机制的对策.....	26
4.1	政府层面.....	26
4.1.1	完善困境儿童发现报告机制.....	26
4.1.2	建立和完善困境儿童监护权制度.....	26
4.1.3	提供多元的困境儿童社会保护服务.....	27
4.1.4	政府购买服务，激发社会组织积极性.....	28
4.1.5	建立健全政府主导、部门联动机制.....	29
4.1.6	规范困境儿童社会保护的工作流程.....	29
4.2	社会组织层面.....	31
4.2.1	吸收社工专业人才，培育儿童保护服务队伍.....	31
4.2.2	积极承接政府服务，提升工作者的专业水平.....	32
4.3	社区层面.....	32
4.3.1	建立社区儿童服务中心，宣传儿童保护理念.....	32
4.3.2	加强社区社工的专业化，健全志愿者队伍.....	33
4.3.3	建立困境儿童档案，实行动态管理.....	34
第5章	结论.....	35
	参考文献.....	36
	附录.....	40
	致谢.....	42

## 第 1 章 绪论

### 1.1 研究背景

随着我国人口流动规模的不断增大、城镇化进程的不断加速，出现了数量逐年增加的“困境儿童”，他们的生存、发展、参与与受保护等权益未得到全面保护，亟需国家和全社会共同参与提供完善的困境儿童社会保护服务。近年来，我国多起儿童受虐待和忽视导致严重伤害或死亡的案例引起政府、社会和学术界对困境儿童保护问题的关注，特别是 2013 年 6 月南京“饿死女童案”在多方知情的情况下却没有及时采取保护措施，致使两名幼女被活活饿死。这在一定程度上表明我国对儿童虐待与忽视缺乏足够的认识，现有的制度和服务也不足以对困境儿童进行有效保护，凸显了我国困境儿童社会保护服务机制中存在漏洞，导致困境儿童的权益一再受到侵害。

根据第六次人口普查数据，2011 年我国 0-14 岁儿童总数为 2.22 亿人，占人口总数的 16.60%；0-18 岁的未成年人总数为 2.79 亿人，占人口总数 20.93%。其中半数以上儿童分布在农村地区。另外，全国有 71.2 万孤儿，加上其它类型的困境儿童，民政部估计全国困境儿童数量大概有数百万。自 2011 年起，每年 12 月 12 日是“困境儿童关注日”，已经有越来越多的人开始关注困境儿童群体。我国目前与困境儿童保护工作相关的文件主要有《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》、《中华人民共和国民法》等，这些法律文件虽然都对困境儿童问题有所涉及，但对保护困境儿童的责任主体的划分并不明确，也没有清晰地设定某一个专门的部门或机构开展困境儿童社会保护工作，同时缺乏完善的针对困境儿童社会保护的配套服务机制。

为了加快推进我国儿童福利的发展，2013 年民政部启动了首批全国未成年人社会保护试点工作，确定 20 个地区作为试点。2014 年 N 市成为全国第二批试点地区之一，市委市政府高度重视未成年人社会保护工作，连续下发《关于成立 N 市未成年人社会保护工作领导小组的通知》和《N 市未成年人社会保护试点工作实施方案》等政策，成立由民政、公安、司法等 14 个部门组成的 N 市未成年人社会保护工作领导小组。2016 年 5 月 1 日《N 市未成年人保护条例》正式推行实施。试点工作明确了未成年人社会保护的对象为本市户籍的，基本权益失去保障或受到侵害的困境儿童，明确构建“市一区一街道一社区”四级保护网络，探索建立“预防、发现、报告、评估、处置”五位一体联动反应机制，推动建立“以家庭监护为基础、社会监护为保障、国家监护为补充”的监护制度，形成“家庭、社会、政府”三位一体的困境儿童社会保护网络。目前这项工作正在积极推进中，但是近期类似 2013 年吸毒母亲饿死女童案的事情又在 N 市发生，同样是

涉毒家庭，当居民报告后社会各部门立即采取了措施对三名困境儿童进行了保护。虽然避免了不幸事件的发生，但是政府、社区及社会组织等在提供服务的过程中依然存在不少漏洞。因此，本研究旨在通过对该事件进行深入的调查与了解，探究目前政府、社区及社会组织等在困境儿童社会保护服务工作中存在哪些问题，以及如何去改进这些问题从而更好的为完善困境儿童社会保护服务提供依据或借鉴。

## 1.2 研究意义

结合目前的社会现实以及对相关文献的查阅发现，我国针对困境儿童的相关保护工作开展时间较短，国内对此方面问题的研究较少，尤其缺乏通过具体案例对实际服务机制的研究。因此，本研究是一项具有探索性的研究。研究意义在于：

一是理论意义。当前，学术界主要从困境儿童救助机构设置、困境儿童社会保护服务等事后救助方式等视角研究困境儿童的保护，对困境儿童社会保护事前预警问题的研究甚为缺乏，尤其是服刑人员子女问题往往被学术界边缘化。而困境儿童的社会保护不仅需要通过建立相关法律制度，更需要从理论的角度出发对其给予指导。本研究从N市三名困境儿童保护中出现的问题入手，分析目前困境儿童社会保护存在的问题，比如在儿童保护工作过程中，政府、家庭和社会各自的职责、边界在哪里？政府如何授权社会组织介入存在困境儿童的家庭，而社会组织又将介入到何种程度等，力求通过探究这些问题为今后处理困境儿童社会保护问题提供相应的理论经验借鉴。

二是现实意义。目前困境儿童社会保护工作尚处于试点起步阶段，工作的时间较短，还未积累充足的实践经验，而本研究可以对实际生活中某个具体的困境儿童保护工作提供借鉴参考。比如针对某个具体案例，政府、社区、社会组织等部门到底应该如何介入？经过哪些步骤、程序？相关部门又将如何作为等。

## 1.3 文献综述

### 1.3.1 国外研究综述

西方的许多国家福利制度比较完善，在对困境儿童的社会保护方面进行了大量有益的探索，取得了丰富的研究成果，并且许多西方国家已经建立了相对完善的困境儿童社会保护制度，积累了十分丰富的困境儿童社会保护工作经验。

在国外困境儿童社会保护的研究中，社区保护是其中一个重要的组成部分，国外针对困境儿童社区保护研究多集中在儿童虐待和侵害儿童权益的预防及保护研究等方面。Hestbæk A D (1999)认为，瑞典的网络之家是防止儿童遭遇困境的非常有用的实践模式，它以社区为平台，整合社会工作者，社区工作者从社区

的整体结构对儿童及其家庭进行支持,使儿童能够留在自然家庭中健康成长。<sup>①</sup>美国的 Alexander R (1995) 认为社区儿童保护中心是从事儿童保护工作的专门机构,中心里的工作人员都是儿童保护工作专业人员,他们熟识儿童保护工作理念,明确儿童保护的相关知识,包括儿童暴力、儿童虐待、儿童忽视以及儿童剥削的表现,以及他们受伤害的程度,并能熟练掌握对受伤害儿童的保护工作,包括采取紧急庇护、监护权转移等。<sup>②</sup>英国的 Davies L (2004) 认为,有效的保护儿童需要双重策略:预防和保护,这两个概念并不是互斥的,而能引导儿童保护政策向有利的方向发展。社区在儿童保护方面最主要的作用是预防,具体做法是建立保护性的网络体系,并在这种社区保护性网络体系的支持下,保护由于在社会经济体系下受到不公正待遇的困境儿童。<sup>③</sup>

在西方发达国家,除了政府、社区等作为困境儿童社会保护的一个主体,社会组织参与困境儿童的保护也日渐成为一种趋势和主流。政府支持的主体作用体现在立法、政策支持和资金拨款等支持,具体操作儿童保护实务的一般是社会组织。社会组织利用其自身的优势与特点,为困境儿童提供了多方面的保护。O'kane C (2003) 通过研究指出,社会组织提供很多方面的社会保护,包括住宿、寻找寄养家庭、技能培训及道德文化教育等,提供保护的途径主要有三种:通过儿童保护中心提供,通过街道提供和通过社区提供。<sup>④</sup>

### 1.3.2 国内研究综述

我国目前困境儿童社会保护工作刚刚起步,无论是理论研究还是具体的实践措施都非常缺乏,尽管也做了许多困境儿童社会保护方面有益的探索,并取得了一定成绩,但相对于目前中国国情的需要还是远远不够的,困境儿童社会保护工作仍需要继续探索。

#### 一、关于困境儿童社会保护现状的研究

目前国内越来越多的学者对困境儿童社会保护的现状进行研究。刘文等 (2013) 对我国目前针对特殊群体儿童的儿童保护现状进行了分析,认为我国目前针对困境儿童的社会保护现状是:制度滞后、无应急措施、相关职能部门职能有限、缺乏儿童的生命安全教育等。通过剖析现状了解到,困境儿童社会保护在我国还没有得到真正的重视,家庭缺乏生命和生存教育的观念,儿童缺乏自我保

<sup>①</sup>Hestbæk A D.Social Background and Placement Course – The Case of Denmark[J]. International Journal of Social Welfare,2002,8(4):267-276

<sup>②</sup>Alexander R.Recent legal trends in child sexual abuse cases: Direction for child protection workers[J]. Child & Adolescent Social Work Journal,1995,12(3):229-240

<sup>③</sup>Davies L.'The difference between child abuse and child protection could be you': creating a community network of protective adults[J].Child Abuse Review,2004,13(6):426-432

<sup>④</sup>O'Kane C.Street and Working Children's Participation in Programming for their Rights 1[J].Children Youth & Environments,2003,13(1):167-183

护的意识, 社会缺乏普遍的儿童保护网络, 国家缺乏专门的儿童保护机制。<sup>①</sup>柏文涌(2013)指出我国困境儿童的工作处于不断的探索与改进之中, 新的工作体系和网络在逐步建立, 新的工作模式和方法在不断探索和完善, 工作的规范性、针对性和实效性也在不断增强。其主要从法律、政府、非政府组织、公民个人四个层面来阐释目前困境儿童救助现状, 认为目前儿童津贴制度尚在探索中前行, 困境儿童分类保障制度还没有完全建立, 困境儿童救助还没有完全纳入保障范围。<sup>②</sup>王琪(2014)指出截止到2013年, 民政部发布的《2013年社会服务发展统计公报》显示, 全国共有儿童收养救助服务机构803个, 其中儿童福利机构529个, 未成年人救助保护中心274个。她认为虽然目前我国有大量的对未成年人救助的机构, 但由于法律对何种儿童适用福利院等社会救助规定不规范, 导致儿童救助工作资金、运行等方面存在诸多问题。<sup>③</sup>赵佳佳(2015)认为目前我国困境儿童救助工作正处于不断探索中, 从救助领域来看, 国家在积极落实保障孤儿等困境儿童基本生活的基础上, 从2011年开始加大对儿童学前教育的重视; 在救助主体方面, 我国困境儿童救助工作呈现多元化, 国家通过多种途径和方式整合利用资源, 积极倡导社会化救助。<sup>④</sup>

## 二、关于困境儿童社会保护措施的研究

部分学者从监护权转移角度出发进行研究, 如向辉(2012)对困境儿童监护权转移进行了深层次的探讨与阐述, 指出目前困境儿童监护权转移存在的问题, 并且提出要完善困境儿童监护权转移的法律制度。<sup>⑤</sup>钟玉英(2014)通过对南京幼女饿死事件的研究, 提出完善儿童保护法律制度的操作细则, 提高转移监护权的可执行度。<sup>⑥</sup>吴国平(2014)提出建立和完善困境儿童监护干预、监护权撤销与转移制度。另外, 部分学者从建立强制报告制度角度出发进行研究, 如刘向宁(2015)通过对南京虐童案的研究提出建立强制报告制度是我国防治儿童虐待的当务之急。<sup>⑦</sup>何芳(2015)通过对美国的儿童保护体系进行研究, 提出建议国务院出台《儿童伤害强制举报办法》, 规定公民在发现儿童受到伤害的情况时有举报的义务, 并且建立对举报的回应机制, 以鼓励公民参与举报。<sup>⑧</sup>

### 1.3.3 已有研究述评

国外困境儿童的社会保护工作已有多年历史, 取得了丰富的研究成果, 并已

<sup>①</sup>刘文, 刘娟, 张文心.我国儿童保护的现状及影响因素[J].辽宁师范大学学报:社会科学版, 2013(4):520-524

<sup>②</sup>柏文涌, 黄光芬, 齐芳.社会管理创新视域下困境儿童救助策略研究——基于儿童福利理论的视角[J].云南行政学院学报, 2013(2):137-140

<sup>③</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(27)

<sup>④</sup>赵佳佳.我国困境儿童救助问题及其对策研究[J].法制与社会, 2015(20)

<sup>⑤</sup>向辉.困境儿童的监护权转移[J].社会福利, 2012(2):46-47

<sup>⑥</sup>钟玉英, 陈丽梅.从“南京幼女饿死事件”看困境儿童的保护[J].浙江青年专修学院学报, 2014, 29(2):1-4

<sup>⑦</sup>吴国平.完善我国困境儿童救助立法问题研究[J].青少年研究:山东省团校学报, 2014, 23(4):52-59

<sup>⑧</sup>何芳.美国的儿童保护体系及其启示[J].当代青年研究, 2015(6):103-108

逐渐建立起完善的困境儿童社会保护制度,积累了丰富的困境儿童社会保护服务工作经验。同时,国外学者在研究中提出了很多富有建设性的建议,其研究成果为我国未来的困境儿童社会保护工作提供了很好的启示与借鉴。另外,国外已经充分认识到社区、社会组织以及专业社工的重要性,政府、社会组织、社区三者通力合作,资源互补,分工明确,通过专业社工的介入,协调整合参与困境儿童社会保护的相关工作。而我国学术界缺乏对困境儿童社会保护的案例与模式研究,目前的研究主要集中在对救助方式或者对某类儿童的后期安置如监护权转移、困境儿童的福利制度救助等的建议方面,对困境儿童保护事前预防、发现报告等问题的研究甚为缺乏,尤其是服刑人员未成年子女的问题往往被学术界边缘化;另外,从法律角度则反映出我国对困境儿童社会保护存在着制度和体系不完善的问题。我国困境儿童社会保护工作仍有很长的一段路要走,除了法律政策层面的支持保障,还迫切需要探索建立一套完整的困境儿童社会保护工作机制,包括困境儿童保护的预防、发现、报告、评估、处置机制,充分发挥以社区为平台的困境儿童社会保护服务力量,提供完善的困境儿童社会保护服务。

## 1.4 研究设计

### 1.4.1 概念界定

#### 一、困境儿童

2013年7月10日,民政部在文件《民政部关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》中将“困境儿童”分为残疾儿童、重病儿童和流浪儿童三类。吴国平认为,所谓困境儿童,是指父母已经死亡和事实上无人抚养的14周岁以下的未成年人。他将我国的困境儿童分为狭义的困境儿童和广义的困境儿童两大类。狭义的困境儿童包括孤儿、弃婴、事实上无人抚养的儿童;而广义的困境儿童还包括父母不履行抚养义务的儿童和流浪儿童。<sup>①</sup>尚晓援等建构了困境儿童的三级概念体系:将困境儿童分为了生理性困境儿童、社会性困境儿童和多重性困境儿童。其中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脱离家庭环境的儿童和困境家庭儿童。<sup>②</sup>

可见,困境儿童内涵的界定十分丰富且不统一,本研究所指的困境儿童主要是指因家庭贫穷及其存在的特殊困难、特殊问题,物质生活和精神需求得不到应有的保障和健康成长的18岁以下的未成年孩子,并采取了根据《N市未成年人社会保护试点工作实施方案》上对困境儿童的界定,主要包括以下五类:

一是流浪乞讨:正在流浪乞讨,或有流浪乞讨经历,或被拐卖、拐骗胁迫、

<sup>①</sup>吴国平.完善我国困境儿童预防与救助制度问题探讨[J].海峡法学,2014(3):3-10

<sup>②</sup>尚晓援,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

诱骗、利用乞讨以及从事违法行为的未成年人。

二是监护缺失：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。

三是留守流动：父母双方长期外出且缺乏关爱的未成年人。

四是家庭暴力：遭受虐待、暴力的未成年人。

五是特殊困难：因家庭贫难以顺利成长的未成年人，自身遭遇重病重残等特殊困难的未成年人，以及部分涉案未成年人。

## 二、社会保护

根据《未成年人保护法》的规定，社会保护与家庭保护、学校保护和司法保护共同构成我国未成年人保护的体系。社会保护是指各类社会团体、企业事业组织和其他组织及公民，对未成年人实施的保护。其它三类保护都比较聚焦，责任主体和保护内容也很明确，只有社会保护概念最为宽泛，所涉范围也最广。Davies L 认为，目前社会层面在儿童保护方面的功能主要集中在社区儿童保护的“预防”上，即指预防侵害儿童权利的事件发生的功能上。<sup>①</sup>Sarah Wright 认为，社会保护最主要的目标就是为儿童的生存、发展和社会参与营造和确保一种安全的社会环境。<sup>②</sup>

可见，目前对社会保护的概念界定尚不够清晰。本研究中所指的社会保护是特指民政部开展的未成年人社会保护试点工作，在现行制度框架下，逐步推动构建形成“家庭、社会、政府”三位一体的未成年人社会保护工作格局。首先，强化家庭的监护主体地位，明确家庭在困境儿童社会保护工作中的责任和义务。通过政府、社会各方力量为困境家庭提供监护指导、监护支持、监护随访等社会保护服务，协助监护人提升监护能力，帮助其有效履行监护职责，改善困境儿童的家庭成长环境。其次，建立多渠道发现报告机制，增强家庭成员、社区邻里以及社会公众对侵害儿童权益事件的报告意识，强化教师、医生、社区工作者等特殊职责人员及亲友的发现报告义务。最后，落实国家监护责任，对困境儿童家庭帮助落实社会救助、社会福利等政策；对监护不力或监护缺失的困境儿童提供心理关爱、教育辅导、监护随访等服务，对事实上无人抚养的困境儿童开展委托监护、替代照料等服务。对严重侵害困境儿童权益、屡教不改的监护人，依法采取行政和司法干预措施，撤销并转移监护权，落实国家监护责任。

## 三、服务机制

机制在社会学中的内涵可以表述为“在正视事物各个部分的存在的前提下，协调各个部分之间关系以更好地发挥作用的具体运行方式。”机制有以下三个特

<sup>①</sup>Davies L. 'The difference between child abuse and child protection could be you': creating a community network of protective adults[J]. Child Abuse Review, 2004, 13(6): 426-432

<sup>②</sup>Wright S. Child protection in the community: a community development approach[J]. Child Abuse Review, 2004, 13(6): 384-398

点：首先，机制是经过实践检验证明有效的、上升到理论高度的较为固定的运行方法。其次，机制本身含有制度的因素，并且要求所有相关人员遵守。而单纯的工作方式或方法往往体现为个人做事的一种偏好或经验，并不要求上升到理论高度。最后，机制一般是依靠多种方式、方法来起作用的。<sup>①</sup>

服务机制，是指服务系统的内在联系、功能及运行原理。<sup>②</sup>本研究的服务机制是指以政府为主导，以社区为基础和纽带，整合各方（政府各相关部门、社区、社区居民、社会组织等）的资源 and 力量，协调运作的，通过建立预防、发现、报告、评估、处置“五位一体”的联动反应机制，对困境儿童实施全面社会保护的系统。

### 1.4.2 研究内容

本研究主要通过对 N 市三名困境儿童提供的保护服务进行系统的分析，探究目前困境儿童社会保护服务机制中存在哪些问题，并提出完善困境儿童社会保护服务机制的对策与建议。

具体来说，本研究共分为四个部分。第一部分：绪论部分，主要包括研究背景及意义、文献综述、核心概念、研究内容与方法。第二部分：主要以 N 市三名困境儿童保护事件为例介绍困境儿童社会保护服务机制。第三部分：通过分析指出目前困境儿童社会保护服务机制中存在的问题。第四部分：提出完善困境儿童社会保护服务机制的对策与建议。

### 1.4.3 研究方法

#### 一、文献分析法

文献研究法主要是指搜集、鉴别、整理相关文献，并通过对文献的研究，形成对事实科学认识的方法。本研究通过从政府及国家相关机构网站，收集关于我国困境儿童的最新政策，并利用校内图书馆资源，广泛查阅国内外相关文献，了解国内外困境儿童社会保护的发展趋势及相关经验。

#### 二、访谈法

访谈法指通过与被访谈对象的交流与沟通，及时了解服务对象的相关情况，以便服务策略的调整。本研究以笔者在 N 市 T 未成年人保护与服务中心实习的契机，对 N 市三名困境儿童社会保护服务的情况进行了解，对于一些问题与相关机构管理者、专业社会工作者以及其他相关人员进行沟通、了解与总结。

访谈对象主要分为：X 区法院工作人员一名（WP），H 社工服务中心工作

<sup>①</sup>机制, 360 百科 [EB/OL]. <http://baike.so.com/doc/3255049-3429622.html>

<sup>②</sup>服务机制, 360 百科 [EB/OL]. <http://baike.so.com/doc/7850464-8124559.html>

者一名（GJ），T 未成年人保护与服务中心工作者两名（Z，L），社区工作者两名（YL，XBP），社区居民 10 名（均为随机选取）。

### 三、参与式观察法

参与式观察法，就是研究者深入到所研究对象的生活背景中，在实际参与研究对象日常生活过程中所进行的观察。本研究通过对 N 市三名困境儿童提供的保护服务进行系统考察，笔者以社工的身份实地参与困境儿童入户评估的实习活动，详细了解具体工作的开展情况，有助于笔者系统全面的认识困境儿童社会保护机制的运行。

## 第 2 章 困境儿童社会保护服务机制个案研究

为了更好的研究困境儿童社会保护服务机制，本研究选取了 N 市三名困境儿童的保护事件做深入的个案研究。该个案的典型性在于：第一，该事件在 2016 年 5 月 1 日《N 市未成年人保护条例》正式推行实施之后不久，属于社区居民主动发现并报告的困境儿童案例；第二，该案例涉及吸毒服刑人员子女的监护权问题，目前尚缺乏这样具体的个案研究；第三，针对这三名困境儿童提供的服务中涉及到跨区域跨部门的合作与协调。本研究将在相关访谈资料的基础上详细介绍此个案的服务过程，进而深入探究困境儿童社会保护的服务机制。

### 2.1 个案基本情况

#### 2.1.1 家庭成员基本情况

父亲 42 岁，因贩毒被一审判决死刑，2015 年被捕，现收押于 N 市看守所。母亲 41 岁，因涉嫌贩毒于 2015 年判处有期徒刑十年零六个月，判决书寄回原籍，因其当时尚在哺乳期故实施监外执行，于 2016 年 7 月份到期并收监。夫妻育有三个儿子，大儿子 2011 年生，无出生证明。二儿子 2012 年生，有出生证明。小儿子 2014 年生，无出生证明。父母双方于 2015 年离异，双方签署了离婚协议书，协议三名儿童由女方抚养，由男方提供生活费。

大儿子一直由奶奶照顾，2015 年无处可去的母亲带着其它两个孩子住到奶奶家，奶奶年级大了，身体也不好，有糖尿病，高血压，冠心病等多种疾病，而且做过心脏支架手术。每月退休金仅有 2700 元，没有低保，所以监护能力有限，不能很好地照顾三名儿童。孩子有个姑妈一直和奶奶居住，后于 2016 年 4 月因吸毒被捕，之前会帮忙照顾奶奶与孩子们。母亲原是单亲家庭，孩子的外公再婚和继外婆在一起，因母亲难以管教，多年前两位老人已与她断绝往来，并且明确拒绝抚养、教育三名儿童。在母亲监外执行期间，虽然孩子可以和母亲住在一起，但是母亲经常莫名消失，甚至夜不归宿。两名孩子至今没有户口，因此无法上幼儿园。另外由于生活不规律，三名儿童养成白天睡觉、晚上活动的习惯，日夜颠倒，非常不利于儿童的身心健康发展。

综上所述，三名困境儿童所处的家庭关系具有一定的特殊性与复杂性，运用家庭结构图可以简单直观地表示其家庭关系，如图 1。

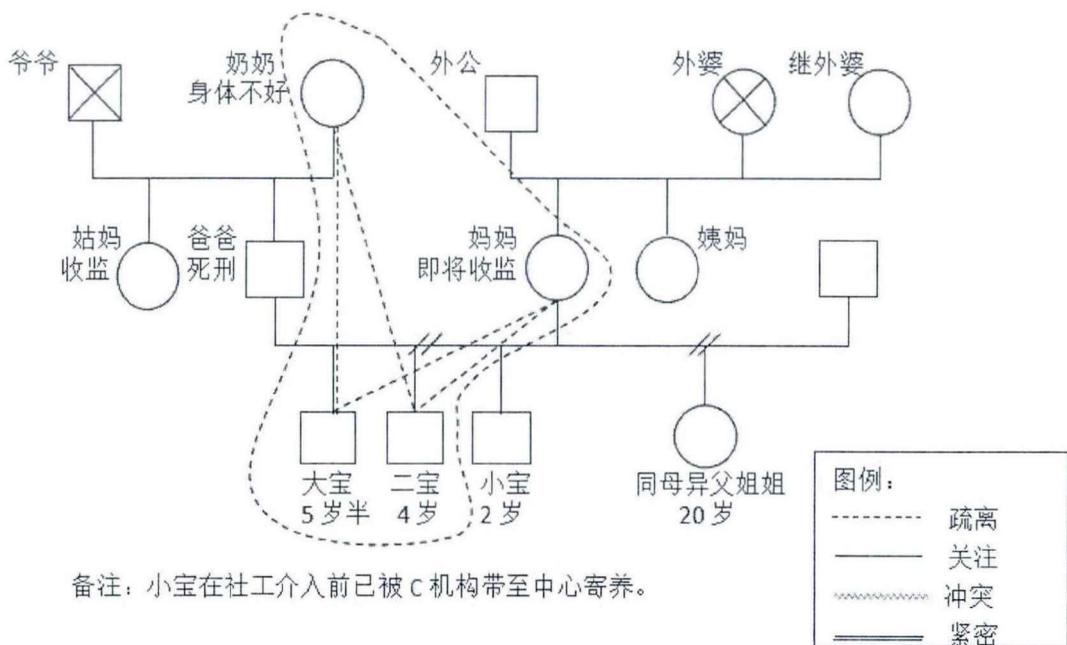


图1 三名困境儿童的家庭结构图

### 2.1.2 家庭环境与经济状况

三名儿童的家住在一楼，房间内昏暗、潮湿、闷热、凌乱不堪，白天也要开着灯，家里的被子堆在一角，墙壁上潮湿发霉，家庭环境十分糟糕。

家庭成员均没有低保，主要经济来源是奶奶每月2700元的退休金。由于姑妈在进戒毒所前一直与奶奶一起居住，没有工作，没有收入来源。家庭除了每月支出水电费外，奶奶还一直在帮姑妈缴纳社会保险费，支出共计1300左右，此外，还需支付看守所中父亲的生活费，其余用作生活费。奶奶一度欲将房子卖掉，用于治疗、养老和后期租房。

## 2.2 发现报告

2016年7月19日N市X社区某居民通过拨打某新闻热线反映，在小区内三个小男孩经常在小区花园向居民要东西吃，孩子周围没有家长的监管，这让人十分担心，他们希望某新闻广播能够报道此事，呼吁社会共同关注关心这三名儿童的成长。就这样这三名儿童的生活状况才被人们知晓，社会各部门、机构才采取措施进行干预。

当时，江苏新闻广播的记者在居民报告后立即在小区花园找到了这两个孩子，哥哥五岁，弟弟三岁，两个孩子比同龄人矮瘦不少，在居民的指引下该记者找到孩子的家，房子位于一楼，屋里阴暗潮湿，破旧不堪，室内温度如同蒸笼，

最小的孩子一岁半，正光着身子躺床上睡觉，流了一身的汗，孩子母亲靠在床头打盹。母亲称家里穷，自己也忙照顾不了孩子，因此三个孩子上户口的事情就一直拖延了，母亲究竟在忙什么，问她也含糊其辞。据邻居们反映，三个孩子日常几乎没有家长来看管照顾。邻居1：“他们每天都在这个广场上，中午三十多度的时候他还是在这个广场上，也没有人管，有的时候我们吃东西的时候给点给他吃。”邻居2：“天天在这玩，我给他东西吃，问我要糖果什么我也给他吃，有时候玩到晚上11点才回家，没人管他，这个小孩我真的为他掉泪。”<sup>①</sup>

## 2.3 评估

针对这三名儿童的特殊情况，该记者紧急联系了N市三家未成年人社会保护机构进行联合保护与救助，最小的孩子由N市C儿童公益服务中心与母亲签订协议后，采取紧急带离照料措施。两个稍微大一点的孩子由N市H社工服务中心协助家庭监管，N市T未成年人保护与服务中心则迅速展开父母案情评估等工作。另外，该事件及时反映给了区民政局，区民政局于7月25日召集了包括民政、街道、社区、派出所、律师以及社会组织等部门紧急开会，决定对这个家庭启动调查评估与保护救助工作。经过会议初步探讨分析可知，目前三名儿童主要存在以下三个方面的重要问题，包括：

1、三名儿童存在落户问题。目前由于父母已经离异，加上奶奶不承认和这三名儿童的血缘关系，妈妈和奶奶的落户意愿不统一等，造成三名儿童一直没有户口。而户口没有落实会直接影响到儿童今后的入学以及低保、困境儿童补贴等政策福利待遇享受，会给儿童的生活带来很多不便。因此目前解决三名儿童的落户问题是一个比较重要的内容。

2、三名儿童的危险评估问题。当媒体、社工及警察上门时并没有对这三名困境儿童进行危险评估，而社会组织中的社工督导在了解情况之后一直很担心儿童的安全问题，认为儿童可能正处于危险之中，她们担心母亲不能很好的照顾孩子，担心母亲是否会毒瘾发作，而奶奶又多种疾病缠身，难以胜任照顾这两个幼小的孩子，万一奶奶身体有意外，随时都可能出现严重的危险。在这种情况下，三名儿童很容易发生意外伤害。因此，出于这种担心，督导指导H机构社工即刻给民政部门写了申请书，申请立即将孩子带离家庭。如果根据已有法律政策，可以考虑对母亲监护权的剥夺，但从申请剥夺到剥夺生效，这个过程中孩子的危险没有一个法律、法规、政策可授权相关工作者能够这样做，故三名儿童的生活环境是否安全也是一个需要认真评估的问题。

<sup>①</sup>任芳.父母涉毒三个幼童无人看管 无辜的孩子谁来管 [EB/OL].  
<http://news.szzaix.com/newsshow-32181.html>, 2016-07-20

3、三名儿童后期安置问题。就目前三名儿童监护情况来看，明显存在监护缺失的问题。未成年的监护缺失，不仅包括父母的监护失能，也包括父母因有监护能力，但因各种原因不愿或不能履行监护义务的情形，比如父母常年在外打工、父母因违法犯罪被羁押等。<sup>①</sup>此事件中，三名儿童的父亲服刑在押，一审判决死刑，无法履行监护义务。母亲判处有期徒刑十年零六个月，在2016年7月被收监，奶奶年纪大身体不好，没有监护意愿和监护能力，外公与继外婆也没有监护意愿。即在家庭中父母存在监护缺失，而家庭中的其他监护系统，包括隔代的垂直监护和横向监护也是不太可能的。因此在户口落实之后，需要考虑这三名儿童的安置问题，因为母亲若犯毒瘾或收监后无人照顾儿童，儿童很可能面临危险，这种判刑但是未收监的过渡阶段恰恰是目前困境儿童保护机制中没有解决好的。因此需要调查是否有监护意愿与监护能力的亲属来抚养与照顾这三名儿童，如果没有就需立即将儿童带离家庭。

## 2.4 处置

### 2.4.1 落户方案与安置方案

在会议上，针对这三名儿童落户的问题，区民政局局长提出制定落户方案的几点原则和注意事项：第一，跨区域合作。该案例涉及到N市的两个辖区，两区要相互协助解决问题。联合两区民政、街道、派出所以及市未保中心共同探讨；第二，充分考虑三名儿童后期监护的问题，结合父母双方的现状以及监护能力确保后期监护，并且充分发挥政府的托底职能；第三，无论户口落入何处，在户口落实之前，要充分做好奶奶和三名儿童的照顾工作。在会议上经过各部门的共同商讨，制定出如下方案：

落户方案一：户口落入奶奶家所处街道。

三名儿童的母亲考虑到后期孩子的教育问题，欲将儿童户口落入奶奶家所处街道。但是该方案却面临三个现实的问题：第一，孩子如果落户奶奶名下，奶奶担心母亲会间接拥有房产权，对奶奶的房子造成一定的威胁，另外，奶奶对孩子是否是其儿子亲生骨血存在疑问，因此综合考虑，奶奶不同意将三名儿童落入其户下。再者，奶奶正考虑卖掉房子以供自己看病和养老（其意见也受亲属和邻居的影响），没有意愿和能力后期对三名儿童进行监护和抚养。第二，离婚协议书已经说明三名儿童归母亲所有，派出所根据落户政策和男方的监护现状建议落户母亲户籍处。按照落户程序，需要提交出生申报，按规定出生申报只能由父母所在地申报。第三，奶奶所处小区社会环境存有隐患，吸毒人员较多，社区治安较差，对三名儿童成长不利。

<sup>①</sup>高敏. 社会变迁中的儿童监护缺失与救济——以南京饿死女童事件为例[J]. 青少年犯罪问题, 2013(5):72-76

落户方案二：户口落入母亲户籍处，或者脱离原籍落入社区集体户。

这个方案也存在两个现实的问题：第一，母亲是单亲家庭，其父亲再婚和继母生活在一起。由于目前户籍所在地即将拆迁，牵涉到拆迁补偿等问题，继外婆不希望母亲和孩子落入其户口。第二，若落入社区集体户，母亲需要与外公或者继外婆脱离关系，并出具相关声明。

安置方案：考虑到三名儿童的安全状况，决定将三名困境儿童立即安置到N市儿童福利院由政府托底监护，并由母亲签字同意，并且需要做好后期手续以及法律问题相关工作。

## 2.4.2 方案实施

经过两区民政局、相关派出所、法律援助中心律师以及社区工作人员、T未成年人保护与服务中心的共同协商，做好方案的实施。

### 一、三名儿童户口安置

根据父亲和母亲离婚协议书上“三名儿童由母亲全部抚养”的约定，派出所向省公安厅和市公安局做了专题汇报，答复是三名儿童的户口应该随母落在母亲户籍所在地的派出所。经与派出所沟通，下一步由该派出所负责三名儿童的落户工作，由N市T未保中心协助办理。在工作人员收集所需资料，包括父母双方的身份证或户口页原件、父母双方的羁押证明、父母一方的委托书、离婚证补办复印件、离婚协议复印件（加盖公章）及孩子的出生证明。后于8月30日提交派出所，等待落户意见。因为需要走工作程序，故一直到11月份才办理成功。

### 二、三名儿童监护安置

该事件中三名儿童的监护情况：1、其母因贩毒罪已被法院判刑十年零六个月，于2016年7月份被收监；其父因贩毒罪一审被判死刑；2、三名儿童奶奶没有抚养意愿和能力；3、三名儿童的姑妈因涉毒被强制隔离戒毒；4、三名儿童的外公、继外婆经前期沟通，也没有抚养意愿，拒绝照顾三名儿童。最后经决定将三名儿童安置到N市儿童福利院。7月29日（会议后第四天）落实安置措施，将三名儿童送入儿童福利院，并做好相关手续交接。鉴于三名儿童还有合法监护人，儿童福利院同意将大儿子和二儿子临时抚养至2016年底，小儿子抚养至2017年底。2017年政府招募了一个寄养家庭照顾两个大儿子，每月给予生活补贴四千多元。

## 第3章 困境儿童社会保护服务机制中存在的问题

### 3.1 政府层面

#### 3.1.1 发现报告机制不健全

从N市三名困境儿童事件来看，居民首先发现该三名儿童在小区花园内向其他居民要东西吃，孩子处于无人监管的状态，继而向媒体反映了这个事情。首先，居民对于疑似儿童受侵害事件是有责任感的，其报告给媒体的行为是值得肯定的，虽然不如报告给未成年人保护热线直接有效，但是也不失为一种及时得到社会关注的举措。其次，从另一个角度思考，居民为什么没有将情况直接反映给有关儿童保护的社会组织，或者拨打N市未成年人综合服务平台12355求助热线电话，反而第一时间将事情反映给媒体。在这个过程中反映了部分社会公众还不知道12355求助热线。12355求助热线电话于2016年5月1日刚开通并向社会公布，开通时间较短，且其宣传仅仅由部分社会组织通过开讲座、宣传单页、微信公众号等形式开展，作用有限，仅有部分社会公众知晓。而西方发达国家会利用社会上的各种公共空间，比如公交车厢、地铁站、地铁车厢、街头大屏幕电视、商场公共电视等媒介进行广泛宣传，这样才能最大范围的让社会公众知晓。而我国的公共空间，更多的是张贴或者播放各类商业广告等内容。我们常常看到，许多网民在发现困境儿童的权益受到侵害后选择将其拍照上传到网络，希望全社会谴责这种行为并且以此为诫，这种行为在很大程度上会侵犯了儿童的隐私，但是除此之外网民并不知道应该采取什么行动更好的使困境儿童第一时间免受伤害，也不知道应向哪个部门报告更好。

“我不知道12355啊，这是什么号码？未成年人保护条例？我不知道啊……”（居民1）

“遇到这种情况我可能会告诉社区吧，毕竟跟社区比较熟，看社区有没有办法帮助他们。”（居民2）

另外，我们并不能保证所有的新闻媒体工作者都能做到保护困境儿童的权益免受媒介的负面影响。目前社会上存在一些新闻工作者和媒介机构缺乏保护儿童权利的意识 and 基本法律常识，他们也没有受过专业的困境儿童社会保护方面的知识 with 技能培训，在报道困境儿童的事件时是否能够对困境儿童的姓名、照片、家庭住址等能够识别该儿童身份的信息进行保密，这些问题都是客观存在的。

最后，强制戒毒中心及三名困境儿童所处的街道、社区等工作人员没有及时发现并且报告。根据2016年5月1日实施的《N市未成年人保护条例》第三十一条：“社区居（村）民委员会应当了解和掌握辖区内未成年人的就学、生活等

情况……”及第四十三条：“行政机关、学校、医疗机构、儿童福利机构、社区居（村）民委员会等单位及其工作人员发现未成年人遭受监护人侵害的，应当立即向公安机关或者综合服务平台报告。”有关法院、戒毒所及公安部门一旦涉及未成年人的父母判刑、强制戒毒或社区监视戒毒等情况时有与未成年人保护中心、社区儿保工作者相互告知的义务，社区也应该在知晓该家庭的特殊情况后立即向公安机关或者综合服务平台报告，以便及时掌握未成年人的监护情况。但是在此事件中，法院、戒毒所等部门没有主动向未成年人保护中心及社区儿保工作者反映该家庭的具体情况。而社区作为最了解该家庭情况的单位，其在工作过程中也没有重视这三名困境儿童的生存警报，所幸没有发生类似“南京饿死女童案”的事件。

“一般法院不会主动也没空告诉社区这些情况，只会通知社区矫正部门，和社区一起做工作。司法局也基本上都是约定俗成的都不告知，除非是有问题的。”（法院 WP）

总的说来，目前还未建立一个相对规范的困境儿童发现报告机制，严重制约并阻塞了社会力量参与困境儿童救助保护的渠道，使得各部门保护困境儿童工作的开展十分被动。一方面没有积极主动地去发现和寻找困境儿童，而只是被动地等着困境儿童前来寻求帮助，白白浪费了各个保护机构的人力物力资源；另一方面不能及时对困境儿童面临的危机进行干预处理，使得困境儿童得不到及时有效的保护。长期以来，我国在困境儿童社会保护方面都处于“被动应对”而非“主动发现”的状态，对此类案件都遵循的是“自愿救助原则”。其原因在于困境儿童社会保护服务机制中缺乏一个强制报告机制。对于父母或其他成人侵害儿童权益的行为，谁有报告义务，不报告又会承担哪些后果，如何报告，报告给谁，接受报告的人或机构应该在多长时间内做出反应等，对于这些问题，都没有具体可操作的规定。

### 3.1.2 缺乏危险评估机制

在本事件中，母亲经常夜不归宿，已经不能有效尽到监护人的职责，而奶奶也因多种疾病缠身不足以有效监护孩子，当儿童被发现时是处于无人看管的状态，在这种情况下孩子正处于危险边缘，随时都有可能发生意外伤害，造成不可挽回的悲剧，但是目前我国的法律法规不完善，法律政策中缺乏可操作的危险评估机制以及根据危机评估等级做出相应的处置程序规定。故而只有经过危险评估认定儿童存在危险的情况下才能将孩子带离家庭。在最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部联合下发的《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》中规定了七种可以撤销监护人资格的情形，若想将儿童带离家庭需要根据《意见》申请撤销母亲的监护权，但是走撤销程序需要一段时间，在

这期间，儿童如若继续生活在家庭中很有可能发生类似“南京饿死女童案”的惨剧，由于缺乏根据危机评估，由社工配合警察将处于危机情形中的儿童立即带离家庭的规定，故而社工在工作开展时无法对其进行危险评估，且根据评估结果对其进行安置。

相比我国，美国的儿童保护服务部（CPS）在对困境儿童家庭进行初步调查评估时首先会由社工和警察对儿童面临的风险因素及儿童当前的安全状况进行评估，如果调查发现儿童正处于严重不安全的环境中，已不适合在原来的家庭中生活，CPS 就会启动替代家庭的安置服务。CPS 一般需要得到法院命令才能带走儿童，但如果儿童的生命、身体受到极为紧迫的威胁时，也有权直接将儿童带离家庭，送往一个安全的处所进行庇护，同时为儿童提供必要的医疗救助和心理疏导服务，提供儿童康复服务。<sup>①</sup>而我国目前恰恰缺少这样的危险评估机制，这也就导致了社工在工作时没有法律依据，更不要奢求强制执行能力，无法对存在潜在危险的困境儿童进行直接隔离服务和临时庇护服务，也无法要求风险家庭的家长接受监护能力提升的培训，对于有潜在危险但坚决拒绝接受社工进行服务的家庭，社工目前也是无能为力。

### 3.1.3 困境儿童监护权制度不健全

我国在法律上确立强制剥夺未成年人监护权制度已经 20 多年，根据《未成年人保护法》第 53 条阐述：“父母或者其他监护人不履行监护职责或者侵害被监护的未成年人的合法权益，经教育不改的，人民法院可以根据有关人员或者有关单位的申请，撤销其监护人的资格，依法另行指定监护人”。该条文规定看似明确，其实过于原则，在具体的生活实践和司法实践中缺乏可操作性。根据《N 市未成年人保护条例》第四十九条规定：“监护人侵害被监护未成年人合法权益符合撤销监护人资格规定的，未成年人的其他监护人、具有民事行为能力的亲属、共青团、妇联、关工委、未成年人住所地的社区居（村）民委员会、未成年人父母所在单位、学校等有权向人民法院申请撤销其监护人资格。在上述单位和个人都没有提出申请的情况下，民政行政主管部门应当履行政府救助责任，向人民法院提出申请。”相比《未成年人保护法》中规定的“有关人员”、“有关单位”这样模棱两可的表述来说，《N 市未成年人保护条例》规定的更为具体明确，更有可操作性。在监护权问题上，打破了之前“谁都可以管，而谁都不管”的尴尬局面。但是现实情况下，实施效果并不理想。

按照目前的法律法规，一方面，缺少判断法定监护人是否属于不履行监护职责或符合撤销监护人资格的规定，导致监护权转移很难得到切实的执行。另一方面，法院只能在接到申请之后才能做出撤销和转移监护权的判决，而儿童基本上

<sup>①</sup>何芳.美国的儿童保护体系及其启示[J].当代青年研究, 2015(6):103-108

无法自己提起监护权撤销申请。在N市三名儿童保护事件中，三名困境儿童的近亲属及监护人所在的社区居（村）民委员会有权代表儿童提起撤销监护人的申请，但现实情况是，由于母亲与孩子的亲权是受法律保护的，当孩子被居民发现独自在小区花园边而没有父母及其他监护人照看时，母亲还未收监，因此社区工作者会认为孩子有母亲照顾，因此没有过多关注，而公安则认为如果把母亲收监了孩子就没人照顾了，民政会觉得如果不将母亲收监，我们就无法将孩子带离家庭。在这种监护人判刑但是未被收监的过渡阶段，其他个人或组织及有关部门或担心监护责任会落到自己的头上，这些个人和单位、社区都不愿意提出申请，一旦妇联、社区等单位提出申请，他们就需要为孩子进行合理安置，而找到合适的监护人又比较困难，因此导致很难撤销与转移孩子的监护权。显然，这恰恰体现了目前法律都难以回答的问题：谁有义务提起撤销儿童监护人的申请？不履行该义务将会承担什么责任？监护人资格撤销后，如何指定新的监护人？上述问题如不进行明确规定，那些不适合继续养育子女的，甚至已对子女造成了严重伤害的父母就仍然拥有监护权，儿童受到伤害的事件就会继续发生。

#### 3.1.4 配套设施不完善，困境儿童后期安置困难

通过访谈资料分析发现，目前困境儿童后期安置比较困难，主要是指那些监护存在缺失的困境儿童的生活安置困难，在该事件中，可以考虑的主要有亲属照料、社会组织、儿童福利院、家庭寄养等几种安置方式。首先，亲属照顾显然是不太可能的做法，究其原因，一方面奶奶及外公、继外婆年事已高，未必能够很好的照顾孩子，且他们都没有监护的意愿。另一方面因为涉及照顾以及教育孩子的经济支出。在我国，监护既是义务也是权利，监护人有获得报酬权，然而事实在很大程度上忽视了监护人的权利，不利于激励亲属等监护人履行职责的积极性。而部分发达国家(地区)明确规定了监护人的各种权利，如获取报酬权、用益权、辞任或者拒任监护人等权利。如法国民法典规定，父母对子女的财产享有管理与用益权，父母之外的人担任监护人时，可以基于监护活动获得一定的报酬。此外，日本、瑞士和我国台湾地区都明确规定了监护的有偿性。<sup>①</sup>

其次，类似“儿童之家”这样的社会组织针对这样的困境儿童只能承担临时监护的责任，对困境儿童提供临时照料并不是长久的做法，而且目前社会组织自身发展在很大程度上需依靠政府，通过购买政府的项目来维持机构的运作，因此对监护的长久执行难度很大。

再次，儿童福利院是代表国家收养无人抚养的孤儿、弃婴的社会福利事业单位，采用的是机构内集中养育的方式，受虐儿童、流浪儿童和事实无人抚养儿童等困境儿童不属于儿童福利院的目标人群，所以不能进入儿童福利院进行监护。

<sup>①</sup>张方方.未成年人监护制度研究[D].重庆大学, 2013

在该事件中三名困境儿童尚存在监护人，只不过监护人无法有效履行监护职责，在民政多方协调下才临时寄养在儿童福利院，但这并不是长久有效的做法，只能对这三名儿童提供一个临时照料，而且福利院规定只有3岁以下的儿童才可以进入福利院，并且已经明确提出福利院只能照顾最小的儿子到2017年年底。

最后，寻找寄养家庭是比较理想的做法，但是实际操作起来又存在许多问题。儿童家庭寄养，是指经过规定的程序，将民政部门监护的儿童委托在家庭中养育的照料模式。<sup>①</sup>目前许多做困境儿童保护的社会组织能够招募寄养家庭，但是为这类有监护人但是因各种原因无法履行监护职责的困境儿童进行家庭寄养又十分困难。一方面，《家庭寄养管理办法》第七条规定：“未满十八周岁、监护权在县级以上地方人民政府和民政部门的孤儿、查找不到生父母的弃婴和儿童，可以被寄养。”所以符合寄养条件的儿童仅限于规定里界定的，导致一些有监护人但是因各种原因无法履行监护职责的困境儿童必须撤销父母的监护权或者由监护人委托才能进入寄养家庭。而上文也提到目前撤销监护权存在的困境，因此，如不撤销监护人的监护权或者得到监护人的委托则根本无法进行家庭寄养。《家庭寄养管理办法》第八、九条规定：“主要照料人的年龄在三十至六十五岁之间，且每个寄养家庭寄养儿童的人数不得超过二人。”如果主要照料人在六十五岁时提出申请，按照规定是允许的，但随着年龄的增长，他们在照料寄养儿童时在精力上会有所欠缺。<sup>②</sup>另外，养育技术和经验比较丰富、照顾精力充沛的寄养家庭完全可以养育2名以上寄养儿童。在此事件中，按照规定，三名儿童在寄养时势必会被分开，也许他们会得到很好的照顾，但是并不利于亲兄弟间情感的维护。另一方面，寻找合适的寄养家庭又十分困难。N市于2015年制定并印发了《N市未成年人保护对象及困境未成年人临时家庭寄养评估实施细则》，细则内容仅对未成年人及其监护人基本情况、寄养家庭情况进行审核、评估，没有相关的激励措施。规定中没有对寄养家庭提供经济上的补贴，也没有对孩子学校的费用、可能的医疗支出等做出说明，这些孩子将来会面临医疗、教育、就业等问题，有些寄养家庭会感到养育一个孩子经济负担过重，导致一些有意愿且符合寄养条件的家庭会面临两难困境。

“你把三个孩子父母的监护权撤销了，那谁来管，现在三个孩子都放在福利院，但也只是临时的，福利院不给待了那怎么办？给孩子找寄养家庭？那三个孩子可能就要分开了，到底怎么样才能维护孩子的最大利益？”（社工L）

“我们当然希望能够给他们找到合适的寄养家庭，但是，像这种特殊家庭的孩子，首先，符合收养条件的家庭本身就少，另外很少有父母愿意去领养这样的孩子，还有就是他们是三个孩子，我们提倡的当然就是能够在—一个家庭中，不要

<sup>①</sup>乔东平，谢倩雯.中美家庭寄养的比较及启示[J].中国青年研究，2013(10):110-115

<sup>②</sup>《家庭寄养管理办法》<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/shflhshsw/201409/20140900706005.shtml>

分开，但是几乎不太可能。如果实在找不到寄养家庭，那只能由政府来托底，比如现在有寄养点，进行集中照顾这样类型的孩子。”（社工 GJ）

### 3.1.5 相关部门联动机制不完善

2014年N市成为全国第二批未成年人社会保护试点地区后，市委市政府连续下发《关于成立N市未成年人社会保护工作领导小组的通知》和《N市未成年人社会保护试点工作实施方案》等政策，且根据《N市未成年人保护条例》第八条规定：“市、区人民政府设立未成年人保护委员会…由民政、教育、公安、司法行政、财政、人力资源和社会保障、食品药品监督、质量技术监督、工商、文化广电新闻出版、卫生计生等行政主管部门以及人民法院、人民检察院和前款规定的人民团体的负责人组成……”，当即成立了由民政、公安、司法等14个部门组成的N市未成年人社会保护工作领导小组。但是，困境儿童社会资源的协调过程复杂，涉及部门较多，容易造成各部门职权分工不甚清晰。据相关工作人员的描述和介绍，目前困境儿童社会保护服务工作并不是十分顺畅，尤其体现在多部门联动协作方面，虽然在市级层面建立了未成年人社会保护工作领导小组，但是在碰到部门协调问题时尤其是跨区域协调资源时，经常出现政府部门职责不清，相互推诿不配合的情况，造成“谁都管，谁都不管”或“谁都想管、谁都管不好”的局面，严重影响服务工作的开展和服务效果的保障，尤其是在涉及到困境儿童户口登记等问题上，协调程序繁琐，各部门常因职责问题相互推诿，社工需要反复奔波在各个部门之间，收集各种材料，协调各方关系。在这三名儿童保护的事件中为落实这三个孩子户口的情况，需要有出生证明、离婚证原件、奶奶以及外公拒绝落户的声明等材料，还要委托律师代理三名儿童的落户问题，N市T未成年人保护与服务中心的社工多次奔走在看守所、卫生局、派出所、市妇幼保健院、市未保中心等部门，收集儿童落户所需的相关资料，然后交给区及市公安局进行审核。但是由于在区公安局审核时出现拖拉现象，材料在区公安局耽搁了一个多月，迟迟没有交到市公安局。经社工L一再催促，最终在2016年11月份的时候，三名儿童的户口才办下来，而根据公安局的工作人员的说法，若按正常程序落户只需要一个月，但是最终却经过两个多月才落实，可见有关公安机关工作人员并没有积极认真对待这个事情。

“一般在发现困境儿童后，后期的各部门协调、转介比较麻烦，各部门之间有时会像踢皮球似的，尤其像这个案例中跨区域协调等这些都是最大的困难。因为好多事情不是一个部门就能解决的，要不是我一再打电话给区公安局催促办理，这个事情还不知道会拖多久办好呢，当时接电话的那个工作人员还说压根没收到这个材料，不知道是耽搁在哪位警官手中了……”（社工L）

“做困境儿童保护工作很多时候是民政、公安、街道、社区、社工及律师等

工作人员坐在一起共同决定，查找户籍是公安的事，残疾方面要找残联，教育要找教育局或者学校，不同的部门解决不同的问题，因此建立真正有效的跨部门合作机制是一个关键性的问题。”“我原来在服务一个个案的时候，因为需要了解其亲属的情况，但是社区那边没有亲属的相关信息，我就只能到其所处辖区的派出所进行档案查阅，我当时带了民政局的介绍信以及工作证等材料，但是派出所的工作人员直接否决了我，还一再强调说他不知道我是什么社会组织，要查档案只有法院或者律师等政府人员才能查，我没资格，我要查必须得带个民政局的人去才可以查。”（社工乙）

### 3.1.6 困境儿童社会保护投入不足

从理论上说，政府对困境儿童的社会保护负有不可推卸的责任，但目前多数地方政府的公共财政在儿童保护的基础设施建设与社会保障方面的资金投入不足，主要表现在对社会保护服务机构及对困境儿童自身的投入不足。

一方面，目前多数市、区无专门的困境儿童社会保护服务机构。据民政部《2015年社会服务发展统计公报》，我国共有儿童福利和保护服务机构753个，其中儿童福利机构478个，未成年人救助保护中心275个。<sup>①</sup>可见，儿童福利机构明显不足，加之服务设施缺乏，极大影响了困境儿童的社会保护水平。从现实情况来看，全国绝大多数县（市、区）没有专门的儿童保护服务机构，且多数儿童保护中心和救助站是一个机构、人员班子，两套牌子而已，这些机构、保护中心严重缺乏从事困境儿童社会保护工作的专业人员和服务人员，因此在工作过程中并没有充分发挥保护困境儿童的作用。N市虽然建立了市未成年人保护中心，其前身是市救助站，也只是一个机构、人员班子，两套牌子。另外，各辖区的未成年人保护中心还未真正建立起来。

另一方面，从保护形式来看，目前困境儿童社会保护的形式比较单一，主要以现金和物品为主。从保护水平看，目前的保护水平主要以生存权为主。对所有困境儿童而言，现金和实物保护以保证基本生存为标准。例如，N市2017年2月刚调整孤儿的集中供养标准为每人每月1890元，社会散居孤儿标准为每人每月1150元，监护人监护缺失的困境儿童发放每人每月1150元，监护人无力履行监护职责的困境儿童标准为920元发放生活困难补助。<sup>②</sup>这些补助对于像残疾、重病等困境儿童的家庭来说是雪中送炭的，在一定程度上保障了其基本的生活，但是困境儿童的发展权基本得不到满足。在该事件中，由于三名困境儿童没有户口，因此连最基本的最低生活保障都没有办法享受到。可见，政府虽然保证了大

<sup>①</sup> 2015年社会服务发展统计公报[EB/OL].

<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201607/20160700001136.shtml>, 2016-07-11

<sup>②</sup> 关于调整我市孤儿基本生活保障及困境未成年人生活保障标准的通知 [EB/OL].

[http://www.njmz.gov.cn/mzj/33719/33803/33805/201607/t20160721\\_4035415.shtml](http://www.njmz.gov.cn/mzj/33719/33803/33805/201607/t20160721_4035415.shtml), 2017-02-20

部分符合低保条件的居民能够享受到福利待遇,但是对于社会中这些因各种原因没有办法享受到社会福利待遇的困境儿童来说,他们是被社会遗漏的群体,而政府针对这类群体并没有采取任何措施。

另外,不同类型的困境儿童所需要的资源是不同的,仅仅由政府来提供生活困难经济补助是解决不了问题的。如残疾儿童不仅需要治疗及康复的费用,还需要学会融入正常生活的能力与技巧;监护缺失的儿童更需要监护人的关心与照料;遭受家庭暴力的儿童需要的不仅仅是摆脱现状,让生活更安全,更需要对其进行心理上的治疗,避免家庭暴力给儿童造成心理创伤。但在实际服务过程中,针对困境儿童提供的服务还远远不能完全满足困境儿童的真正需求。

## 3.2 社会组织层面

### 3.2.1 专业社会工作者人员缺乏

表1 T未成年人保护与服务中心和H社工服务中心人员情况

编号	职务	姓名	性别	年龄	文化程度	专业
1	T未成年人保护与服务中心社工	H	女	41	本科	汉语言文学
2	T未成年人保护与服务社工	G	女	26	硕士	社会保障
3	T未成年人保护与服务中心社工	Z	女	38	大专	法律
4	T未成年人保护与服务中心社工	H	女	26	硕士	社会保障
5	T未成年人保护与服务中心社工	X	男	24	本科	广播电视编导
6	H社工服务中心社工	ZFX	男	28	本科	社会工作
7	a社区睦邻中心社工	GJ	女	27	本科	社会工作
8	a社区睦邻中心社工	MXX	男	25	本科	社会工作
9	b社区社会组织服务中心社工	DM	女	27	本科	社会工作
10	c街道社会管理服务中心社工	ZJR	女	26	本科	社会工作
11	c街道社会管理服务中心社工	YZM	女	25	本科	社会工作
12	d社区综合服务中心社工	GM	女	24	本科	社会工作
13	d社区综合服务中心社工	TXX	女	25	本科	社会工作
14	e未成年人保护中心社工	MXD	女	25	本科	社会工作

由表1可知,N市T未成年人保护与服务中心有5名工作者,据了解,其中仅有一人考取了助理社工师,一人考取了中级社工师,因此目前仅有2名持证专职社工,以及包括L在内的多名社会工作专业的实习生。T未成年人保护与服务

中心服务于整个辖区，共有7个街道，59个社区，困境儿童数百人。相比T未成年人保护与服务中心来说，H社工服务中心在机构设施、人员配备方面相对较完善，其在五个街道及社区分别建立了社会组织服务中心，分为a社区睦邻中心、b社区社会组织服务中心、c街道社会管理服务中心、d社区综合服务中心、e未成年人保护中心，共计9名社工，其专业均为社会工作，且文化程度都在本科及以上，人员具有年轻化的特点。但是，具体分配在各服务中心的社工不超过2人，在具体工作的开展中也常常会出现人力不够的情况。

结合访谈资料可知，目前做困境儿童保护的社会组织中专业社工人员十分缺乏，在工作中常会遇到心有余而力不足的情况。由于目前这些社会组织基本上都依靠购买政府的服务项目维持机构运作，又因单个项目经费着实不多，因此机构会申请多个项目同时运作，这就势必造成机构人手不足的现象。T未成年人保护与服务中心除了机构的专职工作人员外，还有多个高校社工系的学生在机构实习。但因为是基于学校要求或是撰写论文需要而实习，故而人员流动较大，在工作中与困境儿童家庭建立起来的专业关系也会因为人员的离开而就此中断，非常不利于困境儿童社会保护工作的开展。而H社工服务中心中同样也存在这样的情况，访谈了解到a社区睦邻中心有两名专职人员，因事务繁杂，所以社工也特别忙。

“最近事情特别多，我都没有时间去做一些个案，我刚把一个项目给了另一个同事，但是还是很忙。”（社工GJ）

“今年年初的那个项目刚刚完成了入户走访，本来正在给他们进行评估然后有针对性的提供服务，可是现在又承接了民政局的一个项目，我就没办法了，顾得了这个就顾不了那个了，机构就这么几个人，你让志愿者做他们也做不来，我只好暂停那边的工作开始搞这个新的项目。”“这个暑假来了好多实习生，我一下子工作轻松了不少，可是开学他们就都走了，本来刚接手的工作就得停下来，我还得找人进行对接，我要是有三头六臂就好啦。”（社工Z）

#### 3.2.2 儿童保护社会工作者专业能力不足

整理访谈资料可以发现，社工们都表示在开展困境儿童社会保护工作中会出现遇到问题手足无措的现象，虽然H机构内的社工大部分都接受过为期四年甚至更久的社会工作专业学习，但是在儿童社会保护领域都没有十分丰富的实务经验，都是在不断摸索中积累经验，其自身专业能力不足以支撑其完善的解决儿童保护问题，在这种情况下，社工们普遍的做法是邀请社工督导来进行专业指导。究其原因，主要是社工们在高校学习阶段没有经过严格、系统、规范的儿童保护领域的教育与培训。对于国内来讲，困境儿童社会保护问题还比较新颖，其工作开展刚刚起步，社会各界都处在不断摸索之中，即使是受过社会工作专业教育的

社会工作者也一样。毕竟目前我国的社工教育目前还处于初步探索阶段,相比国外较为系统化、体系化的社会工作专业教育来说,我国在社工教育课程、专业实践方面仍有许多不足。中国的社工教育课程倾向于通才教育,重在基础理论课程的传授与指导,没有聚焦到未成年人保护这样的某个专业领域。另外,虽然我国社会工作高校教育在课程的设置上也有专业实习,但是专业实习的时间短且效果不佳,加上社会中也并没有多少非常成熟的社会工作服务机构可供实习,以至于实习生经常被一般的实习单位安排做一些行政性的事务,并不能接触一线社会工作实务活动,更谈不上专业技能的提升。中国社会工作教育协会在一次对73所有社工专业的院校进行调查中显示:仅63%的高校具有固定专业实习基地,每届学生实习总天数超过一个月的占53%,其余的实习时间在一个月之内,有的学校甚至没有安排实习时间。<sup>①</sup>相比之下,美国在社会工作人才培养方面要求本科学生要求在高级社工督导下进行至少400小时的实习,研究生教育期间要求在高级社工督导下达到900小时的实习。所以,并不是所有受过专业教育的儿童保护社会工作者都能够知道什么是困境儿童保护,如何做好困境儿童保护工作。

“以前在学校里学的都是些基础性的理论知识,主要是为了应试的,但是当实际面对服务对象时,明显感觉到自己能力有限,虽然也学了那么多理论知识,但是社工真的是一个对实务要求很高的工作,但是这方面基本上在学校学不到。”

(社工L)

### 3.2.3 社会公众对社工认知度低

在此事件中,社区居民发现儿童处于无人监管的状态没有首先想到报告给社会工作服务机构,说明其还没有形成“有问题找社工”的观念,直接说明社会公众对于社工的认知程度还比较低。社会工作在我国起步比较晚,发展时间较短,职业化发展程度不足,社会对社会工作服务机构以及机构内的社会工作者认识不够,有的社会工作服务机构是和社区居委会在一栋楼办公活动,一些居民常常将社工与居委会工作人员以及志愿者群体等同,对于社工的具体职责并不清楚。从对随机选出的10名社区居民的访谈中发现,只有3名知道自己所处的社区中有社会工作者,他们对社工的工作都是一知半解。也恰恰是因为对社工的认知度低,常常会发生困境儿童的监护人不接纳、不认可社工的状况,有的甚至拒绝与社工沟通,还有的拒绝参加社工开展的针对困境儿童的活动,这种对机构工作缺乏认同,对社会工作者不信任的情况,造成社工在工作开展中处处遭遇困难。

“你们是哪个组织的?你们是来干什么的?……哦,我不是很了解你们这个,你们是和社区那些人一样吗?”(居民3)

“现在社会上普遍对社工还是不太了解,虽然你每次都给他们解释你是社

<sup>①</sup>刘美玲.反思中国社会工作专业化面临的主要困境[J].社会工作,2009(7):21-23

工，你的工作内容是什么，但是他们一次两次还是记不住你是社工，他们接纳你往往也是接纳你这个人，而不是你‘社工’这个身份。”（社工乙）

“在走访困境儿童家庭时，家长就会问，你谁啊？哪个部门的？你来做什么的？别人都会问的非常清楚，所以一般都是社区工作人员带我们上门，但是他们在场的时候又有很多不方便。”（社工L）

### 3.3 社区层面

#### 3.3.1 儿童保护工作者无暇顾及儿童保护

社区工作的主要内容是对居民负责，为居民提供服务，承担着组织群众、教育群众、服务群众的基本职能。但在现实生活中，政府部门经常把社区作为行政体系的末端，常会以下达任务的方式将那些本应该由政府行政管理部门所承担的工作交给社区，导致社区居委会承担了许多不该负责的行政或社会管理事务，从而增加了社区工作人员的工作任务。在困境儿童社会保护工作中，社区中本来也设有一个“未保专干”，但是社区事务繁杂，很多社区中的儿童保护工作者身兼数职，既要负责困境儿童保护工作，又承担了社区党建、计生、民政、低保、综合治安等多方面的工作。第二批未成年人保护试点工作要求，社区需加强监测预防基础工作，指定未保专干，对社区困境儿童进行摸底调查，建立困境儿童基础台账，建立社区儿童服务中心，实现困境儿童分类帮扶；建立困境儿童发现报告机制，提升邻里与公众报告意识，利用社区的网格治理体系，紧密联系社区内的居民，深入到社区内每个楼栋，实现困境儿童的有效发现和全面覆盖；整合“三社联动”资源，志愿服务资源，构建困境儿童社区保护网络。

在实际工作开展中，对大量困境儿童的建档和跟踪管理是一项比较繁重的工作，对社区儿童保护工作者来说是一个不小的工作量。据笔者在机构实习了解所知，目前大部分社区的儿童保护工作者仅能做到初步了解社区内困境儿童及其家庭的基本情况，其它介入工作是心有余而力不足。社区儿童保护工作者根本无法独自承担起主动发现困境儿童的重任，只能被动的实施保护，如若是全职的“未保专干”应该可以胜任。我们不能完全指责社区儿童保护工作者对保护儿童的工作不尽心尽力，当孩子处于困境比如孩子被忽视是十分隐蔽的，很难被外人发现，尤其是在高楼林立的城市社区中，邻里关系十分疏远的情况下。一个有时间有精力的儿童保护工作者会在很大程度上主动预防、发现与报告，在最短的时间内保护困境儿童免于受到伤害。

“我是负责我们社区的未保这一块的，同时我还负责社区低保这部分，前段时间下大雨，社区好多一楼的居民家里都被淹了，我都忙着去这些家庭了解情况，帮他们解决问题去了，哪还有时间与精力去做未保工作啊。”（社区社工YL）

“社区对这些困境儿童的家庭基本就是提供低保，还有的就是对于孤儿或重残重病等补助补贴，平时逢年过节会带点礼品上门慰问下，其他的社区目前真做不了”（社区社工 XBP）

社区儿保工作者提供低保正好可以了解困境儿童家庭很多细致具体的情况，具体服务可以联系困境儿童保护的社会组织让其来做，其称很多工作做不了可能因为兼职多，还可能因为与困境儿童保护的社会组织的关系不密切，没有共享个案信息，及时通报个案情况。另外，据了解，部分社区未保专干岗位变动较大，新任的儿童保护工作者对辖区内的所有困境儿童的具体家庭情况进行重新了解需要一段时间，在这期间困境儿童随时都可能会受到伤害。已有的与困境儿童家庭建立起来的信任关系需要重新建立，显然对于困境儿童的保护十分不利。

“现在机构社工都在进行走访困境儿童的家庭和学校，但是跟社区联系的时候，发现未保专干的电话要不就是打不通，要不就是不负责困境儿童保护这项工作了，搞的还得跟街道重新要各社区未保专干的联系方式。”（社工 Z）

### 3.3.2 社区儿童保护工作者危机意识不强

在此事件中，三名困境儿童的情况被曝光时母亲尚未被收监，因此社区儿童保护工作者以为孩子能够得到很好的照顾，其并没有意识到孩子正处于危险之中，这恰恰说明其对困境儿童的危机意识不强，不能够很好的把握困境儿童的生活处境。目前 N 市的社区虽然都安排了未保专干，但是对其学历、专业知识等并没有严格的要求，其大多数负责困境儿童社会保护的工作者都没有这方面的工作经验，一方面，他们没有经过系统、专业的困境儿童社会保护知识与方法的培训，对其工作的认识只停留在传统的、表面的对困境儿童的物质慰问、关心上，就算参加过一些讲座、培训，真正能够用到工作中的很少。他们普遍缺乏针对儿童处于危险的敏感性，在工作过程中，不仅需要儿童保护工作者对特定的困境儿童提供保护服务，还需要其在接触困境儿童时观察与思考其是否处于危险之中。这种危机意识的养成不是一蹴而就，需要有丰富的知识与从实践中积累经验，而这一点正是社区儿童保护工作者所不断追求的。

## 第4章 完善困境儿童社会保护服务机制的对策

### 4.1 政府层面

#### 4.1.1 完善困境儿童发现报告机制

由于目前困境儿童发现报告机制不健全，社区、社会组织、邻居及有关部门等都未能主动去发现处于危机中的困境儿童，更不能及时报告来防止事态恶化。因此，为了避免和减少不幸事件的发生，首先，要做好困境儿童社会保护的宣传工作，转变居民传统的家庭、儿童观念，形成以困境儿童权益优先和利益最大化为基本原则的儿童保护理念，拓宽社会力量介入困境儿童社会保护的途径，让社会大众了解困境儿童的种类、报告的渠道，加强以热线接听、受理、转介、跟踪等为主要载体的困境儿童社会保护服务平台建设，整合12345政府热线、110指挥中心、12355综合服务平台、12349民政服务热线、流浪救助24小时电话等报告受理渠道，通过各种办法提升热线知晓率，以便能够及时向专业的社会组织或其他部门报告，能够及时提供困境儿童社会保护服务。

其次，从外国情况来看，目前美国、加拿大和澳大利亚等国都已形成相对完善的强制报告制度，我国可以借鉴西方国家的强制报告制度，结合我国具体国情，以政府为主导，调动全社会报告困境儿童的积极性，为最有可能接触儿童和发现儿童处于危险状态的职业群体设置报告义务，如若发现知情不报者，给予相应的处罚。其中，邻居、朋友、同事等虽然与儿童可能接触得较多，但他们没有监护和照顾儿童的法定义务，所以暂不作为义务主体。但是随着全社会儿童保护意识的提高，未来可以逐步扩大义务主体的范围。当然，国家应当对强制报告主体之外的其他报告人给予适当奖励。另外，报告主体有理由相信或有理由怀疑儿童处于危险时都应该立即报告，执行此制度的过程中，要对通报者负有保密义务。实际社会生活中，社会居民缺少公权力应该干预困境儿童社会保护的意识与敏感度，尤其是遇到虐待儿童事件，常常从伦理道德出发，谴责此类恶行，使得困境儿童得不到及时解救，而发现报告机制的建立、运行，能够有效及时地为困境儿童提供社会保护。

#### 4.1.2 建立和完善困境儿童监护权制度

鉴于目前许多困境儿童处于困境是因为其监护出了问题，所以在立法上应当明确监护人的权利与义务，设立国家专项补助金，建立困境儿童监护的干预、报告、临时救助、调查、监护权撤销与转移的一套完整的流程，细化监护人的监护职责，明确父母违反监护职责应当承担的具体能够有效执行的法律责任，明确规

定民政部门、未成年人保护机构、公安机关和人民法院在监护权撤销与转移各环节中的职责和任务。

第一，明确监护人的权利与义务，设置专项补贴。有权利的保障，监护人才会更积极地履行义务，我国应当增加监护人权利条款，改善监护人权利、义务不均衡的现象，并且设置财政专项补贴，按照各地生活水平给予一定的经济支持，以提高监护人的积极性，确保困境儿童能得到合理的关心和教育。<sup>①</sup>这样对于那些困境儿童的亲属而言，能够在一定程度上防止其因经济原因而出现懈怠监护或拒绝监护困境儿童的情况。

第二，完善监护权撤销与转移制度。困境儿童社会保护工作的主要目标是探索建立“以家庭监护为基础、以社会监督为保障、以国家监护为补充”的监护制度，所有无法获得家庭适当照料的儿童，都应成为国家临时监护的对象，民政部门应该承担起临时监护的职能，为困境儿童选择最合适的临时生活场所和照顾者。故法律应该明确规定监护关系变更、取消的相关情形，如监护人不能履行或不愿履行监护职责已达何种时限、监护人虐待、伤害未成年人到何种程度时，应当申请撤销监护人的监护权，并且规定民政部门作为代表困境儿童提起撤销监护人资格诉讼的主体，对于不具备养育困境儿童能力、对困境儿童造成严重伤害的监护人，民政部门应依法对其提起诉讼，申请撤销其监护权。在实际生活中，除了孤儿以外，其他类型困境儿童的父母绝大多数都健在，但如果他们没有认真履行监护职责，或者由于某种特殊原因比如服刑等长期无力履行监护职责，在这种情况下，应适用监护权撤销制度，将虽然有监护人但是实际无法获得有效监护的困境儿童纳入到政府监护的对象范围，以实现与监护权转移制度的相互配套。

### 4.1.3 提供多元的困境儿童社会保护服务

政府应改善传统的单纯提供最低生活保障的方式，加强各类救助保护政策的衔接，适度扩大政府现有的困境儿童基本生活保障制度覆盖面，将一些由于某种原因被政策忽视与遗漏的困境儿童纳入到保护与救助体系中来。针对不同类型的困境儿童，政府应根据儿童的实际需要实施不同标准的保护，切实做好分类保障。给予困境儿童经济上的保护固然重要，但是恰当的满足其需求更为重要。如适用于重病重残儿童的医疗救助，建立重病重残儿童康复津贴制度；对贫困儿童及其家庭予以经济援助，探索推进儿童家庭津贴制度；对权益受损需要维权的困境儿童施予法律援助，畅通困境儿童司法维权通道；对事实无人抚养儿童和受到监护人虐待的儿童，政府应考虑执行国家监护制度；做好困境儿童的教育救助，让其免费享受住宿和营养餐。<sup>②</sup>加强特殊教育学校建设，满足残疾儿童入学需求；完

<sup>①</sup>温雅璐.浅谈我国未成年人监护制度的完善[J].青年学报, 2014(1):41-43

<sup>②</sup>刘静.困境儿童权益保障中的政府责任[D].延安大学, 2015

善社区矫正教育帮扶制度，提高社区矫正的针对性和有效性。针对不同类型的困境儿童，多元化的服务将成为困境儿童社会保护的关键，直接影响着困境儿童基本权利的行使。因此，困境儿童社会保护服务应该多元化，要根据实际情况因地制宜适度扩展到医疗、教育、心理辅导、法律援助、住房等多方位的服务，并且根据实际需求增加个性化保护的项目，充分满足困境儿童物质与精神需求。

#### 4.1.4 政府购买服务，激发社会组织积极性

2016年9月1日《中华人民共和国慈善法》正式开始实施，为了有效贯彻落实《慈善法》，政府应积极采取措施促进慈善事业的发展，通过多种途径促进儿童保护领域社会组织的发展。具体来说，政府可以通过扶持政策积极培育社会组织，加大政府购买服务的力度。政府购买社会工作服务，是政府利用财政资金，采取市场化、契约化方式，面向具有专业资质的社会组织和企事业单位购买社会工作服务的一项重要制度安排。<sup>①</sup>2012年下半年，民政部、财政部印发了《关于政府购买社会工作服务的指导意见》，充分认识到政府购买社会工作服务的重要性与紧迫性。政府购买社会工作服务是政府和社会组织的一个主要连结，也是社会组织发展的一种主要途径。如德国采取“民间办事、政府买单”的操作模式：政府承担职责的同时为非政府组织提供和分配资金，让地方政府设立的青年中心以及各个社区的青年组织负责开展具体项目，直接服务于困境儿童的成长需求。对于我国困境儿童保护工作来说，政府购买社会工作机构的服务，由社工机构来具体提供困境儿童社会保护服务是十分必要且有效的。

第一，专业化的社会工作服务机构以提供专业服务见长，通过政府购买服务，可以通过市场化机制提高服务质量，在一定程度上缓解了政府人力资源与专业化不足的困境。第二，社工秉持“助人自助”的理念开展服务，可以筹集更多社会资源，为困境儿童提供更切合其需要的服务，增强困境儿童及其家庭的社会功能。譬如开展困境儿童家庭的走访评估项目，一方面，社工机构从生态系统理论出发，以专业的服务视角，针对儿童、家庭开展法律、心理咨询、教育等服务，着眼于家庭监护能力的提升，可以对问题家庭进行监护干预、对有潜在问题的家庭进行早期预警和辅导。另一方面，可以链接并整合志愿者、各社会组织等社会各方资源，搭建服务平台，为进一步构筑系统、规范、科学的困境儿童社会保护服务机制提供支撑。

因此，在困境儿童社会保护方面，政府应重点推进购买社会组织的专业社会工作服务，可设立困境儿童社会保护专项资金，加大资金投入，激发社会组织的积极性。对于一些新发展的社工机构，政府应加强扶持，在其发展之初政府可以减少顾虑，多一些信任与帮助，适当加强引导，加大资源的投放力度，不要过分

<sup>①</sup>佚名.关于政府购买社会工作服务的指导意见[J].当代农村财经, 2013(1)

强调“资质”。<sup>①</sup>

#### 4.1.5 建立健全政府主导、部门联动机制

困境儿童保护工作是一项系统性的工程,需要系统中所有行动者的协调与合作。以台湾为例,台湾为儿童保护服务建构起了良好的保护网络,通过跨专业的团队合作模式,儿童少年保护网络的运作、单位分工、协调性、功能等得到不断完善。整个儿童保护工作包含社会福利、医疗、司法、教育、警察、卫生、志愿服务、民政等单位所构成的一个保护网络,充分将台湾当局和社会的资源都调动起来。因此我国政府需高度重视困境儿童社会保护工作,建立健全“政府主导、民政牵头、部门协调、社会参与”的困境儿童社会保护服务机制,政府部门要主动作为,将所有对困境儿童保护负有责任的子系统如教育、司法、卫生、妇联、残联财政等,都链接到困境儿童保护系统中,并且进一步明确并且细化各部门在困境儿童社会保护工作中的职责,定期召开工作协调会,加强部门之间的协作和联系。例如,卫生系统的职责通常包括报告虐待案件,为生理、心理受到伤害的儿童提供康复服务;司法系统在起诉虐待或剥削儿童的侵害者,以及在少年司法和在有关家庭法判决中保护儿童抚养权等方面发挥作用,还需为困境儿童提供必要的、便利的法律援助和法律服务。教育系统保证义务教育的普及率和巩固率,实施困难家庭学生资助政策,建立残疾儿童、随迁人员子女等入学的“绿色通道”。这些部门之间的协调与合作,都是困境儿童及其家庭能够及时接受适当和方便的儿童保护服务的关键。因此,必须确保各部门在协调工作时不会出现拖拉、推诿的现象,力求系统内的各部门形成合力,共同构建完善的部门联动机制。

#### 4.1.6 规范困境儿童社会保护的工作流程

在美国,每个州的儿童福利机构根据州法律制定困境儿童案件处理程序,澳大利亚和美国相似,也是由每个州单独制定儿童福利立法和儿童案件处理程序。虽然各州的处理制度和安置措施不尽相同,但一些基本的处理程序是大致一样的。为此,可以借鉴西方国家及台湾的有益经验,进一步规范困境儿童社会保护的工作流程。

##### 一、报告

市民如发现有身边有困境儿童的权益受到侵害或其处于潜在危机中即可报案,综合服务平台接到报告后对基本信息进行记录,包括儿童和父母的姓名、住址等基本信息;儿童受到虐待的类型、严重程度、发生地;目前儿童的状态;父母或照料者的身体和精神状态等,以及家庭虐待史情况等。总之,接线员要尽可能收集充分的信息,以便做出相应的判断,判断该报告的情况是否达到了虐待的

<sup>①</sup>民政部政研中心长春市民政局吉林大学联合课题组.长春市困境儿童社会保护问题研究[J].中国民政,2015(19):41-44

标准？儿童目前是否面临紧急危险？这一报告信息是否符合相关法律规定和有关程序？如果符合这些条件，案件将进入进一步的调查或评估程序。根据儿童面临危险的紧迫性，反应时间可分为三种：立即反应，24小时内反应，24小时以外反应。因此，非常有必要对接线员进行岗前法律和儿童保护政策的培训，以保证热线服务电话的工作效率和服务水平。

## 二、评估

判定所报告内容属实之后，应当根据困境儿童的危机程度决定是否24小时内采取措施，情况紧急的应当立即移交。工作人员报告给儿童保护机构的社工，由社工连同公安人员、社区儿童工作者一起走访困境儿童家庭，进行问题评估和调查取证。在调查阶段，评估人员应完成四项任务：一是判断该举报是否属实，即是否有充足的证据证实这一举报；二是评估儿童面临的风险因素；三是评估儿童当前的安全状况；四是评估家庭的应急需求，为有需求的家庭安排相应的医疗、食物、住所等。

## 三、处置

纵观台湾在儿童保护的实务操作上，儿童及少年服务计划大致可以分为“家庭维系”与“家庭重整”两大服务模式。因此，借鉴台湾的经验，社工在接收困境儿童案件后，需要结合儿童的具体情况及时采取相应的处置服务，但对困境儿童的服务都应该尽量坚持家庭为本的原则。

### （一）紧急庇护和康复服务

社工在接收困境儿童案件后，需立即对儿童目前的处境做出判定，判断困境儿童所处环境的危险程度，如果社工认为目前儿童正处于严重不安全的环境中，已不适合在原来的家庭中生活，可直接采取措施或通过法院授权后，将儿童带离家庭，送往一个安全的地方进行庇护，同时为儿童提供必要的医疗救助和心理疏导服务。但是，在法院最终做出儿童不能再回归家庭的判决之前，儿童离开家庭的时间是有限制的。

### （二）生活安置服务

困境儿童保护工作并不仅限于将儿童移出家庭，它更重要的职责是为其提供服务。可以将目前已有的困境儿童三个困境等级细化，范围涵盖所有困境儿童，每个等级之间存在互斥性，避免在困境儿童等级评定时出现模棱两可的情况。对处于三级困境家庭的儿童，社工要将其再转介到社区相关机构，由他们为家庭提供包括家庭咨询辅导、亲职教育、困境家庭生活扶助、儿童托育等监护能力提升的服务；二级困境家庭存在的问题多是由疏忽照顾、不恰当的教育方式引起，机构需要与社区相关机构合作，提供一些支持家庭的服务；对于一级困境的家庭，如儿童被严重伤害或遭受严重性虐待，要由法院下令强制采取相关措施，如将儿

童带离家庭，甚至提起刑事诉讼，为儿童寻找临时的安置住所，最理想的安置是和亲属居住在一起，其他的选择还有寄养家庭等。

#### 四、结案

在提供服务的过程中，有必要对家庭的改变做出评估。此外，社工每隔3到6个月应该做一次正式评估，其结论将成为结案依据。结案有两种可能：一是家庭达到了机构制定的各项目标，重新获得儿童的监护权，儿童回家团聚；二是家长不愿意或无法完成机构的要求，家庭环境被认定为不适合儿童居住，那么家长的监护权将被永久剥夺。<sup>①</sup>

## 4.2 社会组织层面

### 4.2.1 吸收社工专业人才，培育儿童保护服务队伍

社会工作者在困境儿童社会保护中的重要性越来越突出，社会工作的专业理念与方法在整合社会资源、保护儿童身心健康、预防及及时发现问题、增强儿童自我保护与自我能力发展等方面有着重要作用。儿童保护社会工作者秉持专业的价值理念，能够运用专业方法和理念及时发现困境家庭影响孩子的不利因素，包括父母存在吸毒、酗酒和滥用药物等会影响其社会功能有效发挥，父母因残疾或服刑而无法履行监护责任等问题，这些可能对儿童而言的高危环境往往非常隐蔽难以让人发现，需要专业的社会工作者及时发现、评估及介入。

目前向困境儿童提供服务需要大量的专业社会工作者，而在为困境儿童提供服务的过程中，提供何种资源决定了社会工作者的服务类型。对于多数困境儿童，其需求不仅仅是物质性资源，更需要服务性资源，需要社会工作者运用专业知识、方法和技巧去帮助他们融入社会、认识自我、提升能力。物质性资源以物质或者资金形式存在，如衣物、食品、住房等。服务性资源指给服务对象提供的服务，如法律援助，社工的个案咨询等，服务性资源可以通过财政安排或者志愿服务组织的招募。<sup>②</sup>

现阶段，亟需吸纳专业社工人才，培育困境儿童社会保护服务队伍。其中如何将优秀的社会工作者留在社会服务机构是亟待解决的问题，可以借鉴韩国的经验，把社会工作人员纳入公务员管理体系。公众对儿童社会保护工作者的认知度、认同度低，加上社会服务机构的工资偏低、发展前景迷茫，留不住社工人才，导致目前社会工作专业的毕业生就业时专业对口率低、薪酬低、投入与回报差距太大，因此出现了一方面社会急需高素质的儿童保护专门人才、另一方面毕业生就业困难的两难局面，而韩国的经验能为解决这一困境提供有益借鉴。<sup>③</sup>

<sup>①</sup>何芳.美国的儿童保护体系及其启示[J].当代青年研究, 2015(6):103-108

<sup>②</sup>刘佩.社会工作行政视角下的弱势儿童社会保护政策[J].甘肃理论学刊, 2010(5):120-124

<sup>③</sup>易谨.系统视域下儿童保护初步研究[J].中国青年政治学院学报, 2015(1):100-104

## 4.2.2 积极承接政府服务，提升工作者的专业水平

随着制度的逐步完善，困境儿童社会保护领域将会有大量具体而专业的工作需要开展，这些服务的提供如果都靠政府不仅浪费成本，也是不现实的。综合国外经验看，这些基础性的服务工作主要不是由政府直接提供，而是由专业的社会组织开展。因此，需要充分调动社会组织的力量参与困境儿童保护工作。例如在澳大利亚，在儿童福利和儿童保护领域的非政府机构不仅数量多而且涉及各个方面，仅在维多利亚州人力服务部登记并签订服务合同的就有150余家，工作内容涉及儿童安置、法律帮助、流浪未成年人保护等各个方面。<sup>①</sup>这些社会组织提供的服务不仅能够及时满足困境儿童和家庭的多样化需求，减轻政府的工作负担，而且政府通过年度审查、制定服务标准等方式也确保了这些机构通过竞争提供给困境儿童及其家庭最优质的服务。另外，目前社会上有大量的爱心志愿者，他们很想为困境儿童尽自己的一份心力，但由于缺乏专业的引导、推动、培训、协调以及组织，导致志愿者队伍及服务整体上是一盘散沙的局面，难以形成保护困境儿童的有效力量。因此，社会组织应该加快发展，积极承接政府的服务，不仅能够培养专业的人才积极参与儿童保护工作，还能够凝聚引导大量的爱心人士投入到儿童保护的公益事业中。

其次，现有社会组织的社会工作者专业素质参差不齐，我们要重视困境儿童专业服务队伍的建设，以专业人才价值为导向，在儿童教育、残疾治疗、医疗康复、心理辅导和儿童社会工作等方面培养专业化服务人员，学习先进技能、改善工作方法、提高工作质量，发挥社会工作的专业特长。为了提高、规范专业服务队伍水平，可建立相关工作考评、激励和监督制度，定期进行儿童保护相关知识与技能的培训、考核，进行不定时抽查，工资待遇依据职称或技能评定自然增长，切实提高困境儿童社会保护服务工作者的专业水平能力。当然，应该积极与各大高校社工系建立合作关系，由机构为社工专业学生提供学习和实践的平台，让他们在实践中不断积累困境儿童保护经验，提高困境儿童保护的实务能力，同时可以弥补目前社会组织人员不足的困境。

## 4.3 社区层面

### 4.3.1 建立社区儿童服务中心，宣传儿童保护理念

儿童在社会中总要在一定的社区内进行生活、学习、活动、人际交往等，因此社区在困境儿童的保护方面比其他社会组织更具有优越性。故可以在社区内设置儿童服务中心，为社区儿童和进入社区的儿童提供一个安全平等的活动空间，为社区的困境儿童保护工作提供一个平台。该服务中心可提供的硬件设施可包

<sup>①</sup>韩晶晶：《澳大利亚儿童保护制度介绍》，北京：法律出版社，2012年，第130页

括：绿色网吧、阅览室、心理咨询室(沙盘模拟)、四点半课堂(即儿童放学托管服务)、爱心食堂等(根据社区具体硬件条件而定)。

该服务中心可在平时组织儿童相关活动与培训，该培训可以是社区内部培训，也可以根据社区居民要求邀请专业组织和专业人士进行培训，与儿童成长发展有关的活动都应积极宣传引导儿童参与进来，帮助社区内儿童、儿童家长以及儿童与儿童之间、家长与家长之间建立亲密互相的合作关系，普及家长与儿童沟通交流的技巧，以及应对儿童相关问题的正确解决办法，让监护人及其他成年人了解儿童不同生长阶段的需求与特点，让他们明白不恰当的教养方式会对儿童的身心造成的危害与影响，确保儿童保护工作能够顺利开展。

另外，可以依托社区，以社区为纽带与基础，进行困境儿童社会保护的社区宣传。社区可以采取多种宣传手段，通过社区内活动、海报张贴、散发宣传单页等传统的宣传方式与社区网络、短信通知等新媒体宣传方式相结合，向全体社区居民进行宣传和倡导。第一，在宣传中，深入到儿童生活、娱乐的每个场所，强调社区居民及监护人的发现与报告责任，强调政府与社会对儿童的保护责任和义务。第二，为社区居民展示发现困境儿童存在危险的报告及求助的渠道，分类宣传社区不同儿童保护手段，使儿童及其家长充分了解儿童保护的理念，知晓报告的渠道。第三，当然要提高儿童自身的权利意识。可以采取一些简单易懂的讲解方式，如漫画、视频资料等帮助儿童了解自己应有的权利，增强其自我保护意识，并且告知儿童遇到危险时求助的途径。

### 4.3.2 加强社区社工的专业化，健全志愿者队伍

在社区困境儿童保护工作中，专业的儿童保护工作者发挥着不可替代的作用。故每一个社区居委会都应该安排儿童专职社工，该社工必须受过儿童保护知识的教育与培训，具备儿童保护领域的专业知识和技术，在工作中不断培养儿童危机意识，具有一定的社会工作敏感度，且必须专门负责社区内困境儿童的保护工作，并应建立一支专业化程度较高的儿童保护工作队伍，配有包括从事儿童教育、医疗护理、法律事务、社会工作、心理辅导等方面的专业技术人员，当然必须有满足工作需要的专项经费，建立一套较为完善的困境儿童社会保护的工作机制和管理体制，明确社区各个工作人员的具体职责，确保困境儿童遇到问题时能够顺利解决，不会出现互相推诿的现象。

在社区困境儿童保护工作中，志愿者队伍也是不可或缺的重要组成部分。建立稳定的志愿者队伍，可在较大程度上缓解社区儿童保护工作者的工作压力，也可解决社区困境儿童保护人手不足与专业性不足的问题。志愿者队伍可以包括：企业家志愿者、大学生志愿者、爱心志愿者等。第一，制订志愿者服务手册和团队管理规章制度，让志愿者队伍的运行有章可循。为了保证队伍的稳定性、持续

性,可根据大学生志愿者服务工作经验、工作能力和工作水平等实际情况,对大学生志愿者的培养坚持“一对一帮扶”、“一对多帮扶”及“以老带新”的原则,即由已经有志愿服务经验的高年级学生带新的志愿者,全面传授困境儿童保护志愿服务的经验和方法,形成良性循环。第二,加强困境儿童社会保护知识与技能的培训,提高服务质量。通过专家授课、定期或不定期召开会议和开展形式多样、内容丰富的培训课程,为大学生志愿者提供广泛学习与交流的机会,在培训方面要更侧重于服务技巧、专业能力等综合素质的提升。第三,建立激励机制,提高其服务热情。建立激励机制,有助于志愿者保持较高的工作热情,从而长期有效的提供困境儿童社会保护服务。

#### 4.3.3 建立困境儿童档案,实行动态管理

在社区中,由儿童保护工作者和社区志愿者对社区内困境儿童进行排查摸底,排查摸底后填写《社区困境未成年人基本信息表》,录入信息系统,建立困境儿童基础信息档案,并且要与教育、司法、监狱等部门保持联系,随时根据实际情况更新信息,实行动态管理,以便对社区内的儿童概况及时了解,尤其是经济贫困、单亲、存在家庭暴力及父母服刑等不同类别的困境儿童进行跟踪了解。可以主要从以下几个途径进行排查:

第一,通过定期或不定期的方式对困境儿童的家庭进行入户走访,从社区现有的基础信息中排查,逐一核实真实情况;

第二,依托社区网格化管理体系,分片包干,调查了解;

第三,由法院、公安部门提供夫妻双方服刑在押、吸毒、强制戒毒,以及遭受家庭暴力、侵害的困境儿童的信息;

第四,由司法部门提供社区矫正困境儿童信息;

第五,通过与教育部门(学校)或社会组织进行合作,深入到困境儿童所在的学校,了解并掌握困境儿童的基本情况,建立相应的基本信息资料库,以便进行进一步的跟踪与监测;

第六,设立举报电话、电子信箱、微信等,接受群众提供线索。

## 第 5 章 结论

困境儿童社会保护是一个历久弥新的课题，尤其是随着社会的不断发展，新的社会问题也会给困境儿童社会保护带来新的挑战。我们应意识到，困境儿童社会保护不是一家一族的问题，而是一个全球性的问题，困境儿童社会保护也不是一时一刻的问题，而是关系到人类长期发展的永续性问题。对于中国这样一个发展中的人口经济大国，困境儿童保护有其特殊性和复杂性，我们不仅要关注困境儿童的社会保护，更要预防困境儿童受到侵害。本研究通过 N 市三名困境儿童保护事件来反映困境儿童社会保护机制中存在的问题，在政府、社会组织、社区等层面所展现的问题，需要我们从实际出发，对这些不足之处加以不断完善，联合社会各方面专业和非专业的力量，链接资源，形成合力，共同构建完善的困境儿童社会保护服务机制。相信通过工作经验的不断总结以及困境儿童社会保护工作的不断深入和实践，N 市的困境儿童社会保护服务机制将会更加成熟，工作成效更加显著，能为国家其它地区的困境儿童社会保护工作提供有益的经验参考。

本研究主要是以 N 市的三名困境儿童社会保护事件为例，其中的一些观点难以全面反映困境儿童社会保护服务机制中存在的问题，由于笔者能力水平有限，本研究还有诸多不足和有待改正之处，希望在以后的研究中能够不断完善，但是困境儿童社会保护工作确是刻不容缓的，希望我们所做出的每一步努力与尝试能够吸引更多的人来关注困境儿童，保护困境儿童。

## 参考文献

### 外文类:

- [1] Alexander R.Recent legal trends in child sexual abuse cases: Direction for child protection workers[J].Child & Adolescent Social Work Journal,1995,12(3):229-240
- [2] Davies L.‘The difference between child abuse and child protection could be you’: creating a community network of protective adults[J].Child Abuse Review,2004,13(6):426-432
- [3] Hestbæk A D.Social Background and Placement Course—The Case of Denmark[J].International Journal of Social Welfare,2002,8(4):267-276
- [4] O’Kane C.Street and Working Children’s Participation in Programming for their Rights 1[J].Children Youth & Environments,2003,13(1):167-183
- [5] Wright S.Child protection in the community:a community development approach[J].Child Abuse Review,2004,13(6):384-398

### 中文类:

- [1] 韩晶晶. 澳大利亚儿童保护制度研究[M]. 法律出版社, 2012
- [2] 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
- [3] 尚晓援. 中国儿童福利前沿问题[M]. 社会科学文献出版社, 2010
- [4] 尚晓援. 中国儿童福利前沿[M]. 社会科学文献出版社, 2011
- [5] 王雪梅. 儿童福利论[M]. 社会科学文献出版社, 2014
- [6] 赵润琦. 儿童保护问题的探索[M]. 厦门大学出版社, 2016
- [7] 卞德荣. 干预救助: 未成年人社会保护的“常德模式” [J]. 社会福利, 2013(7):43-45
- [8] 柏文涌, 黄光芬, 齐芳. 社会管理创新视域下困境儿童救助策略研究——基于儿童福利理论的视角[J]. 云南行政学院学报, 2013(2):137-140
- [9] 陈鲁南. “困境儿童”的概念及“困境儿童”的保障原则[J]. 社会福利, 2012(7):27-28
- [10] 戴超. 试论困境儿童的国家救助——以儿童福利理论为视角[J]. 当代青年研究, 2014(3):78-84
- [11] 高敏. 社会变迁中的儿童监护缺失与救济——以南京饿死女童事件为例[J]. 青少年犯罪问题, 2013(5):72-76
- [12] 何芳. 美国的儿童保护体系及其启示[J]. 当代青年研究, 2015(6):103-108
- [13] 蒋国河, 周考. 美国的儿童保护服务及其启示[J]. 社会福利: 理论版, 2015(5)
- [14] 刘美玲. 反思中国社会工作专业化面临的主要困境[J]. 社会工作,

2009(7):21-23

[15] 李莹, 韩克庆. 我国困境儿童托底性保障制度的建构[J]. 江淮论坛, 2015(5):119-126

[16] 李迎生, 袁小平. 新时期儿童社会保护体系建设:背景、挑战与展望[J]. 社会建设, 2014(1):33-46

[17] 刘佩. 社会工作行政视角下的弱势儿童社会保护政策[J]. 甘肃理论学刊, 2010(5):120-124

[18] 刘文, 刘娟, 张文心. 我国儿童保护的现状及影响因素[J]. 辽宁师范大学学报:社会科学版, 2013(4):520-524

[19] 刘向宁. 当务之急和制度构建:从南京虐童案看儿童虐待强制报告[J]. 中国青年研究, 2015(9):42-46

[20] 马亚静. 由“南京女童饿死案”透视我国困境家庭儿童的保护[J]. 中国青年社会科学, 2014(3):38-42

[21] 满小欧, 李月娥. 西方困境儿童家庭支持福利制度模式探析[J]. 北京社会科学, 2015(11):117-122

[22] 民政部政研中心长春市民政局吉林大学联合课题组. 长春市困境儿童社会保护问题研究[J]. 中国民政, 2015(19):41-44

[23] 乔东平, 谢倩雯. 中美家庭寄养的比较及启示[J]. 中国青年研究, 2013(10):110-115

[24] 乔东平. 困境儿童保障的问题、理念与服务保障[J]. 中国民政, 2015(19):23-25

[25] 尚晓援, 虞婕. 建构“困境儿童”的概念体系[J]. 社会福利:理论版, 2014(6)

[26] 沈黎, 吕静淑. 台湾儿童保护服务的实践与启示[J]. 当代青年研究, 2014(5):79-84

[27] 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(27)

[28] 吴国平. 完善我国困境儿童预防与救助制度问题探讨[J]. 海峡法学, 2014(3):3-10

[29] 吴国平. 完善我国困境儿童救助立法问题研究[J]. 青少年研究:山东省团校学报, 2014, 23(4):52-59

[30] 向辉. 困境儿童的监护权转移[J]. 社会福利, 2012(2):46-47

[31] 行红芳. 从一元到多元:困境儿童福利体系的建构[J]. 郑州大学学报哲学社会科学版, 2014(5):37-40

- [32] 许尔君. 未成年人社会保护制度研究[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2014(1): 33-41
- [33] 徐红梅, 伍幼林. 国内社会工作者的基本现状及能力建设研究[J]. 城市问题, 2010(9): 56-61
- [34] 徐前权, 陈欢. 困境儿童不再无助——未成年人社会保护中心的性质分析及职能完善[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2015(2)
- [35] 杨志超. 美国儿童保护强制报告制度及启示[J]. 社会福利, 2014(9)
- [36] 佚名. 关于政府购买社会工作服务的指导意见[J]. 当代农村财经, 2013(1)
- [37] 易谨. 系统视域下儿童保护初步研究[J]. 中国青年政治学院学报, 2015(1): 100-104
- [38] 张钢花. 美国儿童媒体保护政策及其启示[J]. 社会科学论坛, 2012(12): 217-221
- [39] 张守华. 社工介入: 困境儿童权益保障[J]. 社会福利, 2014(1)
- [40] 张威. “困境儿童保障与服务”在欧洲的历史演变及其对中国的启示[J]. 中国民政, 2015(19): 32-36
- [41] 张新立. 服刑人员的未成年子女问题与应对[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版), 2016(1): 145-149
- [42] 赵佳佳. 我国困境儿童救助问题及其对策研究[J]. 法制与社会, 2015(20)
- [43] 钟玉英, 陈丽梅. 从“南京幼女饿死事件”看困境儿童的保护[J]. 浙江青年专修学院学报, 2014, 29(2): 1-4
- [44] 邹明明. 美国的困境儿童保护工作[J]. 社会福利, 2010(2): 56-56
- [45] 李雪. 未成年人社会保护服务现状研究[D]. 中国青年政治学院, 2015
- [46] 刘静. 困境儿童权益保障中的政府责任[D]. 延安大学, 2015
- [47] 张方方. 未成年人监护制度研究[D]. 重庆大学, 2013
- [48] 机制, 360 百科 [EB/OL] <http://baike.so.com/doc/3255049-3429622.html>
- [49] 服务机制, 360 百科 [EB/OL] <http://baike.so.com/doc/7850464-8124559.html>
- [50] 任芳. 父母涉毒三个幼童无人看管 无辜的孩子谁来管 [EB/OL]. <http://news.szzaix.com/newsshow-32181.html>, 2016-07-20
- [51] 2015 年社会服务发展统计公报[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201607/20160700001136.shtml>, 2016-07-11
- [52] 关于调整我市孤儿基本生活保障及困境未成年人生活保障标准的通知 [EB/OL]. [http://www.njmz.gov.cn/mzj/33719/33803/33805/201607/t20160721\\_4035415.shtml](http://www.njmz.gov.cn/mzj/33719/33803/33805/201607/t20160721_4035415.shtml), 2017-02-20
- [53] 家庭寄养管理办法[EB/OL].

<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/shflhshsw/201409/20140900706005.shtml>,  
2014-09-26

## 附 录

### 访谈提纲——法院工作者

- 1、法院在困境儿童保护工作中承担什么样的责任？
- 2、法院会将有未成年子女的服刑人员的家庭情况告知社区吗？告诉社区的时间跨度大概多久？

### 访谈提纲——机构内社会工作者

- 1、该事件中三名儿童的家庭情况是什么样的？
- 2、机构在针对这三名困境儿童提供的社会保护服务中承担了什么工作？
- 3、您在办理户口的过程中遇到了什么问题？（仅针对 T 未成年人保护中心）
- 4、您觉得在服务过程中各部门协调之间存在什么问题？
- 5、机构有没有参与到困境儿童问题的评估过程中？如有，评估流程大概是什么样的？评估报告是由机构来写么？大概多久能写出来？
- 6、您觉得目前对这三个困境儿童的安置存在什么问题？
- 7、您希望未来这三个孩子被如何安置？您觉得这会存在哪些困难？
- 8、在提供困境儿童社会保护服务时遇到过哪些困难？是如何解决的？
- 9、您觉得目前社工机构在困境儿童的社会保护方面扮演一个什么样的角色？主要做些什么？

### 访谈提纲——社区儿童保护工作者

- 1、社区目前针对困境儿童能够提供哪些社会保护服务？为什么？
- 2、社区之前了解该家庭的具体情况么？为什么没有及时采取措施？
- 3、看守所、法院等部门会不会将有未成年人子女的服刑人员的家庭情况告知社区？告知社区的时间大概有多久？在这段期间内孩子是如何安置的？
- 4、您知道《N市未成年人保护条例》中规定社区是可以向人民法院申请撤销其监护人资格的吗？那您觉得社区在这个事件中为什么没有这样做呢？
- 5、您觉得目前社区在困境儿童的社会保护方面扮演一个什么样的角色？主要做些什么？

### 访谈提纲——社区居民

- 1、您知道 12355 热线电话与未成年人保护中心吗？您身边有流浪乞讨、监护缺失、留守流动、家庭暴力、特殊困难的儿童么？
- 2、您知道您所在的社区里有社会工作者吗？您指导他们对这些儿童有什么保护与救助工作吗？

- 3、您平时有看到过虐待与忽视儿童的现象嘛？您是如何应对的？
- 4、假设您发现困境儿童受到侵害您会不会报告？会向谁报告？
- 5、您觉得社区居民有责任保护困境儿童吗？为什么？
- 6、您认为困境儿童需要的是什么样的保护？为什么？
- 7、您认为社区目前困境儿童保护工作效果如何？您对其以后的工作有什么样的期待？

## 致 谢

伴随着毕业论文写作的完结，我的研究生阶段也将划上句号。两年前自己来学校报到的场景还历历在目，转眼之间，春去秋来，与母校离别的日子也渐渐临近。而我在南京师范大学的所学、所感、所思会成为我人生漫漫长路中宝贵的财富。至此，谨向两年来所有指导、帮助和关心过我的师友表示衷心的感谢！

首先，我要诚挚地感谢导师杜景珍老师的悉心关怀和谆谆教诲，她对我的指导与帮助使得我在论文的选题、资料收集与整理、论文结构安排以及细节推敲方面有了巨大进步。在获取知识的同时，杜老师在学术上严谨的治学风格和认真执着的做人做事态度也对我产生了深刻的影响。

其次，感谢社会发展学院的老师们在课堂上对我知识的传授，他们严谨的治学态度、开阔的思维能力、深厚的专业素养和学术功底使我终生受益。感谢他们对我论文改进的建议，是他们使我的论文更加完善。同时，感谢 N 市 T 未成年人保护与服务中心与 H 社工服务中心对我进入社区、社会组织与其它相关部门进行实地调研所提供的帮助与支持，使我的论文对现实的分析有了依据。也谢谢所有的访谈对象，谢谢你们的信任与付出！

最后，感谢我的家人与陪伴我一起度过美好时光的同学们，尤其是我亲爱的舍友们。你们的支持与陪伴让生活变得多姿多彩。

再次谢谢大家对我的指导、帮助与支持！

薄春晓

2017年4月于南京师范大学