

索取号: C913.7/2.432.140802063

密级: 公开

南京师范大学

硕士学位论文



监护缺失儿童家庭寄养的困境和发展路径 探析 ——以N市B机构两个个案为例

研究生: 丁陈晨

指导教师: 杜景珍 副教授

培养单位: 社会发展学院

一级学科: 公共管理

二级学科: 社会保障

完成时间: 2017年4月10日

答辩时间: 2017年5月10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：丁陈晨 日 期：2017.5.13

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。学校有权保存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：丁陈晨
日 期：2017.5.13

指导教师签名：[Signature]
日 期：2017.5.13

摘要

长久以来,我国家庭寄养的对象一直以福利院的孤儿、弃婴为主。监护缺失儿童因监护人尚在世,面临进福利院无门、亦无法被收养的尴尬处境。随着儿童保护理念的进步,人们意识到为监护缺失儿童构建基本的安全网络是政府的责任,同时也需要社会各界的共同支持。在社会福利社会化的背景下,社会组织逐渐成长为我国儿童保护事业中不可或缺的力量。近年来,政府也陆续颁布困境儿童保护的政策文件,推动困境儿童分类保障制度的建立和普及。在探索和实践的过程中,一些地方政府将监护缺失儿童纳入政策的保障范围,这为监护缺失儿童问题的解决提供了良好的政策背景和社会环境。

2010年以来,我国政府先后在农村、城市开展困境儿童的保护试点工作。政府先是在艾滋病影响严重地区试点村福利主任项目,2013年开始实施困境儿童社会保护的试点工作。N市作为第二批未成年人社会保护的试点城市之一,在2014年开始探索困境儿童保障之路,目前初步建成了“市——区——街道——社区”的四级儿童保护网络,具备了儿童保护案件应急反应的能力。B机构是N市一家致力于困境儿童保护的公益组织,2015年开始,机构先后为两名监护缺失儿童成功安置了寄养家庭,引起业内广泛关注。本文以B机构安置的两名监护缺失儿童为研究对象,采用文献研究法、访谈法和个案研究法相结合的方式对两则安置案例进行研究,分析社会组织在为监护缺失儿童安置寄养家庭的过程中面临的挑战,并在此基础上讨论我国监护缺失儿童家庭寄养工作在未来的发展方向和路径。

一切涉及儿童的事务都应当坚持儿童利益最大化的立场。家庭寄养作为一种优于机构寄养的替代性照料方式,对满足监护缺失儿童的基本需求和发展性需求具有重要意义,同时新的依恋关系的建立也能够一定程度上修复过往经历对儿童带来的创伤。本文的研究发现,社会组织在为儿童安置寄养家庭时,面临这些方面的挑战:寄养家庭招募困难、寄养中的服务方式不够成熟、缺乏家庭寄养退出机制、解决儿童监护缺失连带问题阻力重重,并对造成这些困境的原因进行了分析。文章最后提出我国监护缺失儿童家庭寄养的发展路径应当从两方面进行完善。一方面,要从儿童保护的理念原则、法律政策、组织建设和人力资源方面入手,加强宏观层面儿童保护制度的建设。另一方面,要从微观层面推进家庭寄养政策保障和服务保障的共同建设,具体体现为:完善困境未成年人救助信息平台的建设,细化家庭寄养的流程和规范,为寄养家庭提供广泛的支持,加强原生家庭监护能力的重建,建立属地化的寄养机构,加强宣传和地区之间的经验交流与合作。

关键词: 监护缺失儿童, 家庭寄养, 困境, 原因, 路径

ABSTRACT

For a long time, China's child welfare guarantee objects have been dominated by orphans and abandoned babies raised in welfare institutions. While the children lacking custody can neither be allowed in welfare institutions nor be legally adopted by individuals because at least one of their legal guardians is still alive. With the progress of child protection ideology, people realize that the construction of the basic security network for children lacking custody is the responsibility of the government, and also needs the support from all walks of life. On one hand, under the background of the socialization of social welfare, social organizations are becoming the indispensable element in child protection. On the other hand, governments at all levels are sparing no efforts in promoting the establishment of troubled children classification protection by introducing relative policies. Some local governments put forward some policies aiming at children lacking custody, creating a good social and political environment for this group.

Since 2010, our government has successfully started the troubled children protection pilot project in rural and urban areas. The village welfare officer projects first began in AIDS-affected areas, followed by the national troubled children's social protection pilot project in 2013. As a member of the second wave of social protection pilot cities for troubled children, N City started to explore the way of troubled children protection in 2014, and a four level child protection network from municipality, district, street to community has initially taken shape, with the formation of the basic corresponding emergency reaction system. B Organization is a public service organization specially for troubled children in N City. From 2015, B Organization successfully placed two children into foster families, which drew a lot of attention in this field. This article is studied based on the two cases of B Organization mentioned above, using literature research method, interviewing method and case study method. The article analyzes the challenges social organizations like B Organization are facing when placing children lacking custody into foster families, and then discusses the future development direction and path of family foster care for this group.

All matters involving children should stand in the position of child's benefits maximum. Foster care, compared with institution upbringing, has more advantages in meeting the basic and developmental needs of children. Besides, the establishment of the new attachment relationship can relieve the damage original family brings. In this article,

the challenges social organizations facing when placing foster families for children are as follows: shortage of foster families, immature service technique, lack of foster care withdrawal mechanism, and other complex problems associated with custody issues. In the end, the article proposes to improve the way foster care develops in China from two aspects. On one hand, strengthening the construction of child protection system from child protection theory and principle, laws and policies, organization structure, human resource supply at the macro level. On the other hand, promoting the construction of policy and service of foster care at the micro level, such as the improvement of the information system platform construction for troubled children, detailed criteria and procedures of foster care, strong support for foster families, reconstruction of original family's guard capability, the localization of temporary support agencies, wider propaganda, and more frequent exchanges and cooperations among regions.

Key words: children lacking custody, foster care, challenges, reasons, route

目录

摘要.....	III
ABSTRACT.....	IV
目录.....	VI
第1章 绪论	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究意义.....	2
1.2.1 理论意义.....	2
1.2.2 现实意义.....	2
1.3 研究综述.....	4
1.3.1 家庭寄养研究综述.....	4
1.3.2 监护缺失儿童的研究综述.....	7
1.4 相关概念界定.....	9
1.4.1 监护缺失儿童.....	9
1.4.2 家庭寄养.....	9
1.5 相关理论.....	10
1.5.1 依恋理论.....	10
1.5.2 国家亲权理论.....	11
1.5.3 社会控制理论.....	12
1.6 研究方法.....	12
1.6.1 文献研究法.....	12
1.6.2 个案研究法.....	12
1.6.3 访谈法.....	13
第2章 监护缺失儿童家庭寄养的背景环境	14
2.1 监护缺失儿童的生活现状.....	14
2.1.1 监护缺失儿童的生活现状.....	14
2.1.2 监护缺失儿童的救助现状.....	14
2.2 监护缺失儿童家庭寄养的制度背景.....	15
2.2.1 儿童福利制度由补缺型向适度普惠型发展.....	15
2.2.2 国家监护干预制度初见成效.....	16
2.3 N市监护缺失儿童家庭寄养发展情况.....	17
第3章 监护缺失儿童家庭寄养的案例	19
3.1 B机构概况.....	19
3.1.1 机构简介.....	19
3.1.2 机构组织框架和人员构成.....	19
3.1.3 机构运行现状.....	20
3.2 监护缺失儿童X的家庭寄养.....	21
3.2.1 案例概述.....	21
3.2.2 案主及其家庭支持系统.....	21
3.2.3 介入过程.....	22
3.2.4 社会支持情况.....	24
3.2.5 评价.....	24

3.3 监护缺失儿童 Y 的家庭寄养.....	24
3.3.1 案例概述.....	24
3.3.2 案主及其家庭支持系统.....	25
3.3.3 介入过程.....	26
3.3.4 社会支持情况.....	27
3.3.5 评价.....	27
第4章 监护缺失儿童家庭寄养面临的困境及原因探析.....	28
4.1 监护缺失儿童家庭寄养面临的困境.....	28
4.1.1 寄养家庭招募困难.....	28
4.1.2 服务方式不成熟.....	30
4.1.3 没有家庭寄养的退出机制.....	32
4.1.4 解决监护缺失连带问题阻力重重.....	33
4.2 监护缺失儿童家庭寄养困境产生的原因探析.....	34
4.2.1 寄养家庭缺乏经济支持.....	34
4.2.2 家庭寄养配套保障措施不足.....	37
4.2.3 寄养协议责任条款模糊.....	38
4.2.4 部门之间缺乏有效的沟通协调机制.....	39
4.2.5 公众接纳度低.....	40
第5章 监护缺失儿童家庭寄养的发展路径探析.....	41
5.1 宏观层面加强儿童保护的制度建设.....	41
5.1.1 更新理念原则.....	41
5.1.2 完善法律政策.....	41
5.1.3 加强组织建设.....	42
5.1.4 充实人力资源.....	43
5.2 微观层面推进家庭寄养政策保障与服务保障的共建.....	43
5.2.1 完善困境未成年人救助信息平台的建设.....	43
5.2.2 细化工作流程和规范,推动寄养政策完善.....	44
5.2.3 为寄养家庭提供广泛的支持.....	44
5.2.4 加强原生家庭监护能力的重建.....	45
5.2.5 建立属地化的寄养机构或临时托养机构.....	46
5.2.6 大力宣传,加强国际、地区之间的经验交流.....	46
结语.....	47
参考文献.....	48
附表.....	52
致谢.....	57

第1章 绪论

1.1 研究背景

2005年,民政部组织过一次全国范围的孤儿排查行动,发现了一批形同孤儿的孩子,因为爹死娘改嫁,处于事实上无人照管的状态,当时有学者将其称为“事实孤儿”,在学术上亦有“法律孤儿”之称。这类儿童在农村地区尤为常见,他们的父母至少还有一方在世,但是因为种种原因没有能力或者无法有效地对未成年子女实施抚养责任。他们数量庞大,却不在国家政策的保障范围之内,实际生存处境比孤儿更为悲惨。当时的政策术语中沿用了“事实孤儿”的说法,2006年民政部发布《关于加强孤儿救助工作的意见》(以下简称《意见》),将“失去父母”的孩子和“事实上无人抚养的未成年人”统称为孤儿。但在实际工作中,我国儿童福利的保障对象仍然以孤儿为主,“事实孤儿”一度处于社会福利事业的暗角。2010年《国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》正式下发,将孤儿明确定义为失去父母、查找不到生父母的未满18周岁的未成年人,自此,2006年《意见》中提到的“事实上无人抚养的未成年人”被排除到公共政策的考量之外。

随着地方儿童保护政策的完善,曾经的“事实孤儿”获得了新的名字,在政策话语中他们被称之为“监护缺失儿童”。现在,我国正在努力构建适度普惠型的儿童福利制度,同时也具备了适度普惠的经济基础,儿童福利观念也在不断进步,政府陆续出台政策,将儿童保护的对象从孤儿向其他类型的困境儿童延伸。国家分别在2009年、2011年出台政策将流浪未成年人、社会散居孤儿纳入制度保障。与此同时,以服刑人员子女、吸毒人员子女为代表的监护缺失儿童成为困境儿童保护工作的重点和难题。

近年来,监护缺失儿童问题凸显,南京幼女饿死事件^①、毕节儿童服毒死亡事件^②等一系列触目人心的案件将监护缺失儿童群体带入公众的视野。在农业社会,社会组织以家庭为单位,这些儿童的救助一般在家族内部解决,然而随着生产方式的转变,以家族亲属网络为依托的救助方式不复存在,而新的救助体系尚未形成,监护缺失儿童的悲剧不断上演。^③2015年,N市一家专门服务于困境儿童保护的公益机构,将一名监护缺失儿童安置到寄养家庭,在业内引起广泛关注。2016年10月,该机构又为另一名监护缺失儿童安置了寄养家庭。

家庭是儿童成长的最佳场所,于监护缺失儿童而言,当下他们最需要的是一个安

^①指的是2013年发生在南京市江宁区一户民宅的悲剧,犯罪嫌疑人乐燕外出寻毒时,常常将其3岁和1岁的儿童独自锁在家中数日,最终导致了两个女儿被饿死家中的悲剧,乐燕后被判处无期徒刑。

^②指的是2015年毕节一户人家的四名儿童,因父母均在外地打工而长期无人监护,最终在家中服毒身亡的悲剧。

^③王君健. 社会控制理论视角下“法律孤儿”机构救助问题探究[J]. 中国青年研究,2016,(03):70-75+55.

全稳定的成长环境。2013年，民政部在全国进行试点，探索适度普惠型儿童福利制度的发展之路，自此监护缺失儿童的保护问题进入政府议程，转化为国家儿童保护的战略方针。同时，我国儿童保护的民间组织也在成长起来，积极探索困境儿童保护之路。在此背景下，N市B机构先后为两名监护缺失儿童安置了寄养家庭，对我国家庭寄养制度的发展具有重要意义。我国困境儿童的保护之路才刚刚开始，在当前的儿童保护体制下，专门针对监护缺失儿童群体的公共保障机制还未建立起来，为监护缺失儿童安置家庭寄养在实际操作过程中面临多重困境。为促进针对该群体的保障制度的建立和我国家庭寄养制度的完善，本文从这两则案例入手，对监护缺失儿童家庭寄养所呈现出来的问题进行探析，希望能为我国困境儿童保障制度的构建和儿童福利制度的完善提供依据。

1.2 研究意义

对监护缺失儿童家庭寄养问题与路径的研究，具有重大的理论意义，和丰富的现实意义。

1.2.1 理论意义

就理论价值而言，国内关于监护缺失儿童的保障缺乏儿童利益最大化的理念，缺乏对该群体临时救助机制的政策安排的深入探讨。近年来媒体在监护缺失儿童权益保障的政策倡导方面发挥了一定作用，一些由媒体曝光出来的极端案例推动了相关政策的完善和地方儿童保护框架的建立。B机构的两则安置案例为本研究提供了契机，为观察和研究监护缺失儿童保护制度的方案提供了良好的现实基础。而监护缺失儿童家庭寄养的倡导，本身也代表着儿童保护观念的进步，是儿童权利解放的体现，也为其他类型儿童的制度保障提供了新的思路和发展空间。对监护缺失儿童问题的探索，是我国构建适度普惠型儿童福利制度过程中首先要回答的问题，也是从社会保障专业的视角凝视现实问题的尝试和应用。

1.2.2 现实意义

就现实意义来看，监护缺失儿童是公共政策领域的新鲜议题，B机构为两名无人监护的儿童安置寄养家庭，弥补了政府责任的缺失，亦带动了更多儿童保护同仁的积极性，这有利于解决监护缺失儿童最窘迫的养育问题，拓宽我国家庭寄养的覆盖面。而当前我国儿童保护框架刚刚构建起来，从政策保障到服务保障方面的建设都未完善。监护缺失儿童的家庭寄养之路任重道远，面临诸多挑战，首要的挑战是政策方面的匮乏，监护缺失儿童的制度保障涉及到未成年人的生活、教育、医疗等方方面面权益的保障。而我国儿童保护的作风以低水平的现金津贴为主，对于监护缺失儿童亦是

如此,近年来,地方政府陆续出台政策为监护缺失儿童发放基本生活保障金,例如N市监护缺失儿童的基本生活保障标准为每月1150元^①(在2016年7月1号前为1070元)。2014年民政部《家庭寄养管理办法》出台后,寄养家庭的准入门槛提高,加上政府对寄养家庭的支持力度不足,寄养家庭资源严重匮乏,制约着寄养制度的可持续发展。同时,监护缺失儿童作为家庭寄养的一种新类型,在寄养实践中碰到的新情况和新问题,也深刻暴露着我国儿童保护制度的共性问题。而各国不同的法律制度安排和文化土壤,以及普通民众对于儿童保护认知和行动的差异,使得其他国家一些较为成熟的家庭寄养制度和经验,难以被简单照搬到中国儿童保护框架的现实语境中。因此,对监护缺失儿童家庭寄养实际案例的研析对我国儿童保护制度的改革和建设具有重要意义并且有超出寄养制度本身的现实意义。

首先,发展监护缺失儿童的家庭寄养制度有助于解决监护缺失儿童的生存问题。不同于孤儿,监护缺失儿童无法被个人或福利院收养,也难以被寄养,缺乏正式和非正式的保护措施,加上其隐蔽性高,难以被发现。他们往往面临严重的监护缺失,在生活上没有保障,普遍缺乏安全感;因为家庭结构破碎和情感交流缺失,需要心理疏通和引导;在社会融入上也面临一定的困难;而我国儿童保护的工作重心是孤儿,对于监护缺失儿童,社会救助主要以临时性的物质津贴为主,缺乏对监护缺失问题的回应,而绝大多数的监护缺失儿童,仍然处于社会的暗角,有的因为监护严重缺失,沦为流浪儿童甚至被不法分子所控制,这些孩子随时可能成为下一个“被饿死的女童”。

其次,发展监护缺失儿童家庭寄养制度有利于完善我国的儿童福利制度框架。实际上,儿童福利和儿童保护是密不可分的话题,儿童福利的制度框架中不仅仅是关于儿童福利的政策设计,还必须包括儿童保护的制度安排。有的国家将儿童福利与儿童保护混为一谈,有的国家对儿童福利和儿童保护采取严格的区分。我国的儿童保护政策有待完善,服务保障机制的建设也相对滞后,监护缺失儿童问题的出现恰好体现了我国儿童福利在政策保障和服务保障方面的诟病。家庭寄养离不开政府在资金、政策等方面的支持,自20世纪90年代起,我国家庭寄养制度的涵盖范围一直局限于福利院内的孤儿和弃婴。监护缺失儿童问题的出现表明我国的儿童保护制度还处于起步阶段,而将那些无法获得原生家庭必要照料的儿童一起纳入到制度保障中,是未来我国儿童福利事业的必然方向。

再次,发展监护缺失儿童家庭寄养制度有利于营造全社会共同关心儿童福利事业的氛围。笔者希望借此呼吁关心儿童保护事业和致力于儿童福利研究的公民,集思广益,共同探讨监护缺失儿童家庭寄养发展的良策,也希望能够被更多的普通人看到,积极承担起儿童保护的社会责任。

^①参考资料:《关于发放我市困境未成年人分类保障生活补贴的通知》(宁民福[2016]18号、宁财社[2016]77号)。

1.3 研究综述

1.3.1 家庭寄养研究综述

国内关于家庭寄养的文献研究追溯到20世纪90年代,但事实上,我国的家庭寄养实践早已有之。在中国,政府先在大中型的城市建立儿童福利院来安置孤残儿童,而在中小城市,因为没有儿童福利院,民间的家庭寄养便成为安置孤儿的一种主要方式,比如著名的山西大同的“乳娘村”。但随着儿童福利院的扩建,集体主义政治思想的影响,许多先前被寄养的儿童又陆续回到了福利院。^①随着儿童福利理念的发展,改革开放政策的推行,机构照料模式受到质疑。更重要的是随着孤残儿童数量的增长,儿童福利院在人力、财力、物力方面的矛盾突出,家庭寄养作为一种成本更优的替代性养育方式,进入政策选择的视野。^②20世纪90年代,在西方儿童保护机构的推动下,北京、上海等地的民政部门开始探索以儿童福利院为依托的家庭寄养之路,民政部也在2000年提出要将家庭寄养作为儿童福利社会化的重要途径,关于家庭寄养的研究随后发展起来,但这些研究主要集中于对家庭寄养地方模式的介绍和比较研究。2003年民政部颁布《家庭寄养管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》),将家庭寄养确立为我国孤残儿童的一项保护制度,对家庭寄养工作的目标、被寄养儿童的权利、寄养家庭的条件和义务、寄养服务机构的工作职责、管理方式、服务标准等予以规范说明,尔后寄养儿童的康复问题、教育问题、寄养中断问题等成为家庭寄养实证研究的焦点。2014年,民政部总结已有经验,颁布《家庭寄养管理办法》,取代《暂行办法》,推动儿童保护制度的发展。总的看来,我国孤残儿童养护制度的变化是地方政府面对转型社会各项挑战的应对方案,同时也与国内外非政府组织的积极推动密切相关。^③

我国关于家庭寄养主客体的研究,主要以被寄养儿童为中心,对寄养家长、寄养工作者的关注较少。人们总是站在儿童的立场上寻找儿童没有被满足的需要,却鲜有人站在成人的世界对寄养家长的需求予以关注和挖掘。因此大多数关于家庭寄养的研究过于强调对被寄养儿童的关注,而忽视了对寄养家长的支持和需求方面的研究,对于寄养家长更多的是监督和问责。在实际中,寄养服务提供者的角色不断被强化,被服务者的角色总是被弱化。^④此外,研究者过于强调对寄养家长寄养行为的经济动机的苛责,弱化了对寄养家长本身作为被服务者这一角色的关注。在寄养关系中,寄养家长处于弱势地位。实际上,寄养父母在儿童利益诉求的表达方面发挥着很大作用,尤其是在儿童资源匮乏的背景下,寄养家长在寄养儿童的医疗和教育权利方面发挥着

①尚晓援,李海燕,伍晓明.中国孤残儿童保护模式分析[J].社会福利,2003(10):38-41.

②白睿.孤残儿童家庭寄养问题探析——基于相关主体的分析视角[J].社会福利:理论版,2012(4):20-23.

③曾凡林.孤残儿童家庭寄养政策制定的基础[J].社会福利,2002(7):28-32.

④武俊萍.“乳娘”的失落:孤残儿童家庭寄养政策缺失分析--以T市某“乳娘村”为例[J].社会工作,2014(1):32-39.

很大作用。在资金和培训资源匮乏时,寄养家长之间的经验传播弥补了寄养培训的不足,推动了寄养事业的发展。章淑萍等人从性别视角出发,发现寄养母亲的文化程度越高,越有利于被寄养儿童身心健康的发展。^{①②}国外的研究成果更为丰富,近年来寄养儿童的家系困惑问题成为研究热点,研究成果表明家系困惑是被寄养儿童普遍存在的心理困扰,并且常常会伴随着青少年阶段的身份认同危机和其他危机。^③另外,大龄儿童寄养家庭的招募困境、与寄养家庭的磨合困境等、寄养结束的去向等问题也逐渐引起重视。^④2006年,人社部、民政部发布《社会工作者职业水平评价暂行规定》,首次从国家制度层面将社会工作者纳入专业技术人员的范畴。社会工作在儿童家庭寄养工作中被认为有巨大的介入空间。一方面,因为社会工作的服务理念与家庭寄养工作相一致;另一方面,社会工作的方法和技巧也能为家庭寄养工作提供更科学的指导。^⑤家庭寄养的最终目的是为了促进儿童的健康成长,但不同的行动主体对儿童关注的落脚点存在差异:比如在寄养儿童的医疗问题上,有研究发现,寄养家长关心的是儿童是否能够立马接受治疗,以及儿童能够享有的医疗保障,而寄养工作人员关注的则是儿童接受康复治疗的最佳时期。^⑥

在家庭寄养的发展路径上,中西方国家都经历了从机构化到反机构化价值取向的转变。反机构化的动机呈现出国别差异,比如在欧洲某些社会民主主义国家,家庭寄养的发展是对高福利保障制度诟病的挽救和反思,而美国家庭寄养的发展则与宗教以及慈善组织的宣扬和推动密不可分。^⑦在儿童福利领域,社会福利社会化是世界各国的共同趋势,家庭寄养的发展最初也都是为了回应福利院人财物力资源供不应求的现实问题。我国儿童福利服务的发展经历了三个阶段:第一阶段,孤残儿童被福利机构收养。第二阶段,收养对象扩大,一些事实上无人照料的流浪儿童纳入儿童保护的范畴。第三阶段,机构照料的弊端凸显,国家开始积极寻求其他形式的儿童福利形式。^⑧总体而言,我国孤残儿童养护制度的变化是地方政府积极推动的结果,也得益于国外先进理念和经验的影响。^⑨一开始是地方民政部门先行探讨,探索家庭寄养的发展之路,因此早期关于家庭寄养的研究也主要是对地方家庭寄养模式的介绍和比较研究,研究者将这些地方模式归纳为“北京模式”、“上海模式”等模式,其他的还有

①章淑萍,鲁容芳,张诚学.城市孤残儿童家庭寄养模式的探讨:上海的经验与启示[J].社会福利,2001(6):22-26.

②尚晓援,伍晓明,万婷婷.从传统到现代:从大同经验看中国孤残儿童福利的制度选择[J].青年研究,2004(7):9-18.

③王玥.家庭寄养青少年的家系困惑与抗逆力问题[J].中国青年研究,2014(5):11-15.

④谭明珠,龚厚玲.大龄儿童家庭寄养[J].社会福利,2006(11):19-19.

⑤李细香,阳海霞.社会工作介入孤残儿童家庭寄养工作的空间[J].社会工作,2011(2):68-70.

⑥民政部社会福利和慈善事业促进司.《儿童家庭寄养管理暂行办法》实施中遇到的问题及政策建议[J].社会福利:理论版,2012(1):45-50.

⑦满小欧,Richard P.Barth.美国儿童家庭寄养制度的变革与借鉴——基于自由主义与国家干预主义的福利辨析[J].华东理工大学学报(社会科学版),2015,30(1):15-21.

⑧成海军.从中外儿童福利院舍照顾的比较与变化看我国儿童福利的发展方向[J].社会福利,2003(10):59-61.

⑨曾凡林.孤残儿童家庭寄养政策制定的基础[J].社会福利,2002(7):28-32.

安徽合肥的“阳光村”模式、云南的“昆明模式”等。这些家庭寄养的模式被总结划分为城市型、农村型和城乡交界型三种类型。^①并且这些家庭寄养模式的形成与发展和国外机构的推动密不可分,譬如安徽合肥的“阳光村”模式是在美国儿童福利联盟、加拿大世界儿童领养社等慈善团体的资助下开展起来的。^②城市寄养模式的代表“上海模式”则是上海市孤残儿童家庭寄养办公室与英国注册慈善组织Care for Children合作的成果。^③这些国外非政府组织给我国家庭寄养制度的发展注入了资金、理念、技术的支持,也培养了一批从事家庭寄养以及儿童保护工作的专业人才。

关于寄养中断的实证研究较为丰富。鲁荣芳等人通过对上海32名孤残儿童寄养中断情况的分析,发现寄养儿童的年龄、性别与安置中断有一定的相关性,其中男性寄养中断的概率更高,6岁以上儿童的安置中断比例更高。^④张淑平等认为年龄和社会支持是影响安置成败的重要因素,年龄越大,社会支持越少,越不容易建立亲密的依恋关系,越容易导致寄养的失败。^⑤周菊平通过对武汉市儿童福利院2006到2008年寄养变更案例的研究发现,寄养家长找到新工作、寄养家庭发生家庭变故、儿童的行为问题等是寄养中断的主要原因,而经济条件的改变是寄养中断的最大诱因。^⑥国外研究也发现,影响安置效果的因素包括:替代性养护开始时儿童的年龄,照料的连续性,照料的质量,社会对替代性照料模式所持的态度。^⑦李星瑶从家庭寄养的三类角色入手,探讨了如何避免寄养安置中断的问题。^⑧

在家庭寄养的政策方面,我国各地陆续出台了许多家庭寄养的地方性文件,自下而上推动了我国家庭寄养制度的发展。但家庭寄养政策体系的构建尚不完善,吴鲁平、韩小雷认为应当从资源、行动者、目标群体、目标、环境五个维度出发,构建家庭寄养的政策分析框架。^⑨另外,鉴于我国家庭寄养对象的特殊性,必须要走自己的政策发展道路,要关注寄养儿童的教育政策、医疗政策、成年安置的政策以及政策之间的衔接。^⑩家庭寄养政策的制定是一项非常复杂的工作,同样需要融入多学科视角的研究。^⑪

基于不同的历史文化背景,各地的家庭寄养在服务方式、服务类型、服务对象、服务理念等方面呈现出差异。在英国,地方政府、非政府组织、志愿组织共同承担家

①吴鲁平,韩小雷,刘文斌.孤残儿童家庭寄养效果的实证研究——对北京大兴区礼贤镇的调查分析[J].青年研究,2005(6):31-40.

②俞宁,张玉霞.从合肥市儿童福利院“阳光村”模式看家庭寄养[J].社会福利,2003(10):23-25.

③马利峰,胡悦,罗思荣.孤残儿童家庭寄养模式暨“杭州模式”的建构[J].山西高等学校社会科学学报,2009,21(7):44-47.

④鲁容芳,张诚学,林蕾.32例孤残儿童家庭寄养安置中断解析[J].社会福利,2002(8):27-30.

⑤章淑萍,鲁容芳,张诚学.城市孤残儿童家庭寄养模式的探讨:上海的经验与启示[J].社会福利,2001(6):22-26.

⑥周菊平,陈刚.孤残儿童——寄养家庭变更的影响及对策[J].社会福利,2008(4):44-45.

⑦曾凡林.孤残儿童家庭寄养政策制定的基础[J].社会福利,2002(7):28-32.

⑧李星瑶.儿童家庭寄养安置中断的避免——从三类角色及社会支持系统角度分析[J].理论界,2006(12):122-123.

⑨吴鲁平,韩小雷.孤残儿童家庭寄养政策研究[J].中国青年研究,2006(1):30-35.

⑩朱海燕,陆惠琴,邱梅,等.上海家庭寄养儿童社会融合需求及对策研究[J].中国民康医学,2013,25(19):87-90.

⑪曾凡林.孤残儿童家庭寄养政策制定的基础[J].社会福利,2002(7):28-32.

庭寄养的具体服务工作。^①在研究视角上,抗逆力视角在家庭寄养儿童和青少年服务中占据统治地位。^②在服务类型方面,香港的寄养服务种类丰富,包括紧急寄养服务、日间寄养服务等。在服务对象上,香港有82%的寄养儿童是健全儿童,他们接受寄养服务的原因包括父母失踪、吸毒、入狱等。在离开寄养服务之后的去向方面,79%的寄养儿童回归了原生家庭,11%入住儿童之家、儿童院,9%被领养。^③在西方很多国家,绝大多数被寄养的儿童也是有原生家庭的。以往针对家庭寄养的研究大多从福利社会学视角较为宽泛地分析社会干预的必要性、对社会结构的影响、政府责任实施的效果等,经验研究也集中于对孤儿需要的满足情况的研究。^④总的来说,我国家庭寄养的研究思路不够开阔,关于寄养主客体之间互动关系的研究匮乏,现有研究成果主要以被寄养儿童为中心,对寄养家庭、寄养社会工作者的关注较少;对于家庭寄养中的特殊性问题有待进一步研究;家庭寄养的政策分析框架也尚未建立。

1.3.2 监护缺失儿童的研究综述

有学者将监护缺失的儿童分为两类:第一类是因监护人丧失监护能力而无人监护的儿童,包括因监护人自身身体健康问题而不具备监护能力的和因监护人犯罪长期被羁押而无法履行监护职责这两种情况。第二类是因监护人怠于行使监护职责而无人监护的儿童,比如南京江宁饿死两女童的案件就属于这种情况。^⑤从结果上来说,这两种行为都导致了儿童监护的缺失;从成因上来看,第一类是监护人在客观不具备监护条件,第二类则是主观上不履行监护义务,这两类情形都导致了儿童权利的被侵害。其中,因父母服刑而处于监护缺失状态的儿童在学术上又被称为“法律孤儿”,2005年,司法部进行了“监护服刑人员未成年子女基本问题”的课题调查,调研结果表明,截至2005年底,我国服刑人员子女的数量超过60万,其中95%的儿童没有得到任何形式的社会救助。^⑥

在我国,服刑人员未成年子女的救助主要是民间自发的行为,政府作用不明显甚至缺失。我国服刑人员未成年子女数量庞大,父母服刑后,其子女的照料问题主要通过两种方式解决,一种是民间的救助组织发起的,以北京的太阳村、福建的善恩园等为典型,这些机构采取集中供养的模式,为服刑人员子女提供基本的生活、教育、医疗等方面的保障。另一种是被扩展家庭的亲属网络吸纳。在政府责任缺位的情况下,民间组织和亲属网络对监护缺失儿童承担了实际的救助责任。这些民间的救助组织中

①张诚学. 英国、香港、上海家庭寄养比较[J]. 社会福利, 2003(10):4-7.

②Schofield G. The significance of a secure base: a psychosocial model of long-term foster care[J]. Child & Family Social Work, 2002, 7(4):259-272.

③林少瑛. 给孩子一个温暖的家——香港寄养服务概况[J]. 社会福利, 2003(10):31-34.

④孙睿雯. 孤儿家庭寄养福利政策的公平与效率——福利经济学视角的分析[J]. 社会福利:理论版, 2013(11).

⑤杨红霞, YANG Hong-xia. 论儿童权利保护机制的建构--以监护为视角[J]. 宝鸡文理学院学报(社会科学版), 2015(6):121-125.

⑥张卫英, 陈琰. 国家机关在法律孤儿社会救助中的作用[J]. 中国青年社会科学, 2008, 27(4):34-37.

著名的包括北京的太阳村、大连的阳光溢鸿儿童村、福建的善恩园等。但是又因为受到政策、资金、管理体制等方面的多重限制，他们的发展存在诸多问题。^①贺新春对“法律孤儿”的抚育模式进行了探讨，认为可以通过近亲属抚养、爱心家庭抚育、民间公益组织抚育、儿童福利院养育模式这几种模式实现对服刑人员子女的替代性抚育。在这几种模式中，她认为亲属抚育模式最有利于儿童成长，而爱心家庭的抚育模式虽然是一种行之有效的救助方式，但该种模式在与寄养家长与寄养儿童的磨合方面、寄养家长的寄养动机方面存在着很大的不确定性。^②蒋国艳对比国内外服刑人员子女的救助模式，将其分为3类：国家救助模式，民间救助模式，和家庭寄养模式。^③在国家救助模式中，国家通过完备的法律对服刑人员子女等失依儿童提供帮助，比如美国的《收养和家庭安全法案》、《家庭安全和稳定促进法案》、《儿童与家庭服务改进计划》等都提到了服刑人员子女的保障措施，很多西方国家，政府将服刑人员未成年子女的监护视为国家责任。细数我国法律，涉及服刑人员未成年子女的法律寥寥无几，在《监狱法》中也只是规定犯罪人员不得携带子女在监狱服刑，而对父母服刑后子女的去向问题却只字未提。^④在法律和政策缺位的状况下，民间组织贡献了较大作用，比如收养服刑人员子女的“太阳村”和“儿童村”等民间机构。2011年成立的复和社会工作服务中心，也是致力于服务服刑人员子女，为其提供专业的社工服务和爱心援助。^⑤在未来，应当将大力发展家庭寄养制度并将其作为监护缺失儿童保护制度未来的努力方向。在很多国家，政府积极承担监护缺失儿童的兜底责任，那些在原生家庭中受到虐待或忽视的孩子、父母难以管教的孩子、被父母遗弃或父母无力照顾的孩子一起放到家庭寄养的体系之中，^⑥蒋国艳认为，我国应当借鉴这种经验，将服刑人员的子女在内的监护缺失儿童纳入到家庭寄养的体系中来。^⑦

与此国内儿童保护的现状形成鲜明对比，国外政府非常重视与儿童监护缺失相关联的权益的保障，比如十分重视儿童依恋关系的维系和重建。在一些国家，政府或法院会采取各种措施积极解决服刑人员子女的安置问题，比如德国专门设立了母子监狱，服刑的母亲可以携带年龄较小的孩子在监狱内服刑，为了保障跟随母亲服刑小孩的受教育权，监狱内还设置了专门的小学。有的国家，法院在对父母判罪前，会通过各种途径为他们的子女落实临时安置的处所，比如将他们的孩子安置到儿童福利署、少年之家等机构，或者是安排到合适的寄养家庭。^⑧近年来，西方国家开始引导和推动非亲属寄养向亲属寄养的转变。

①盛平. 服刑人员未成年子女救助问题研究——大连阳光溢鸿儿童村的个案分析[D]. 大连理工大学, 2009.

②贺新春, 阴秀琴. 社会转型期“法律孤儿”抚育模式研究[J]. 广西社会科学, 2013(5):85-88.

③蒋国艳. 论服刑人员未成年子女的救助及其完善[J]. 经济与社会发展, 2015, 13(5):92-96.

④刘红霞. 在押服刑人员未成年子女救助体系的构建与完善[J]. 法学杂志, 2016, 37(4):125-132.

⑤来源 <http://www.fuhe.org.cn/archives/category/%e5%85%b3%e4%ba%8e%e5%a4%8d%e5%92%8c>

⑥满小欧, 李月娥. 美国儿童家庭寄养体系及其启示[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2011, 13(6):527-533.

⑦蒋国艳. 论服刑人员未成年子女的救助及其完善[J]. 经济与社会发展, 2015, 13(5):92-96.

⑧肖云梅. 服刑人员未成年子女救助问题研究[D]. 湘潭大学, 2014.

与国外完备的监护制度和研究成果相比,我国在未成年人监护方面的研究成果十分贫瘠。曹诗权的《未成年人监护制度演进与现实走向》,梳理了未成年人监护制度的历史演进,揭示了现代未成年人监护的国家主义倾向。但淑华的《未成年人监护的实证考察与制度反思》,通过对司法实践中未成年人监护案件的梳理,揭示出未成年人监护制度的先天不良和后续不足。^①监护缺失问题在以往的研究中没有得到足够的重视,大多数关于困境儿童的研究集中于对该群体的贫困问题、行为问题、受教育问题、心理问题的探讨,回避了对根本的监护问题的关注,而对监护问题的关注,归根结底,也就是要回答当儿童面临监护缺失时,国家和政府应当启动何种程序为这些儿童提供临时的安置和照料,维护儿童的权益,保障其在安全的环境中健康成长。

1.4 相关概念界定

1.4.1 监护缺失儿童

监护缺失儿童,媒体将其称为“事实孤儿”,字面理解即事实上无人照顾的儿童,以往的文献研究中,又有“失依儿童”或是“法律孤儿”的说法。一些儿童因法定监护人的失责,陷入无人照顾和监护的境地,亟需替代性的儿童保护制度方案,我们笼统地将其称之为监护缺失儿童。

目前监护缺失儿童的说法没有被明确为国家层面的法律术语,很多地方政府仍以“事实孤儿”或者“事实上无人抚养儿童”称之,也有少数地方政府的文件中已经采用了“监护缺失”的政策术语,将“监护缺失”的未成年人明确列为分类保障对象的一种。比如有些地方将“因父母双方服刑在押、强制戒毒、重病、重残、失踪”这些定义为“监护缺失”的具体情形,也有些地方政府将“精神病”明确列为“监护缺失”的具体情形。然而现实生活中,造成儿童监护缺失的原因错综复杂,既有因为监护人客观上无法或者无力履行监护职责造成的,也有监护人主观上拒绝履行监护职责或者消极履行监护职责所导致的儿童监护的实际缺失,更多的可能是兼而有之或者更加复杂,将监护缺失的具体情形限制得过于具体,可能会导致一些事实上无人监护的儿童成为漏网之鱼。因此,本文采取较为宽泛的定义,将监护缺失儿童定义为失去监护人有效监护的儿童。

1.4.2 家庭寄养

家庭寄养,是寄养的一种方式,通常指的是将小孩子托付给父母之外的人代为抚养。相对于机构寄养,家庭寄养更加强调家庭的环境对儿童成长的作用。根据各国(地区)政府儿童保障对象的不同,家庭寄养的定义有很大的区别。由于我国家庭寄养的对象特指福利院内的孤儿和弃婴,因此在我国家庭寄养指的是“经过规定的程序,将民政部

^①曹诗权. 未成年人监护制度演进规律与现实走向[J]. 中华女子学院学报, 2016, 28(2):5-18.

门监护的儿童委托在符合条件的家庭中养育的照料模式。”具体包括“未满十八周岁、监护权在县级以上政府民政部门的孤儿、查找不到生母的弃婴和儿童”；以及“流浪乞讨等生活无着未成年人”。^①从更广泛的意义上讲，家庭寄养的对象不仅仅包括失去父母的孤儿或流浪儿童，还应当包括无法获得原生家庭适当照顾的儿童。^②比如香港福利署将“寄养服务”定义为“为十八岁以下，因种种缘故而缺乏父母照顾的儿童，提供家庭式住宿照顾服务，让他们继续享受家庭生活，直至他们能与家人团聚、入住领养家庭，或可独立生活”。^③美国儿童联盟就将“寄养”界定为“当原生家庭无法为儿童提供必要照顾，并且儿童不愿意或者不可能被领养时，儿童福利机构在一定时间内为儿童提供的一种替代性照顾”。^④随着儿童保护理念的进步，人们意识到不仅是孤儿，其他类型的困境儿童，比如说监护缺失的儿童，遭遇父母虐待或严重忽视的儿童也需要寄养家庭的庇护，家庭寄养，应当成为一种服务于一切失依儿童的制度安排。在我国，家庭寄养的内涵和外延正在不断拓展，家庭寄养的对象也在从完全丧失监护人的孤儿向监护严重缺失的儿童延伸，本文将家庭寄养定义为经过专业组织的评估，由符合资质的社会爱心家庭为无法得到原生家庭必要照顾的儿童提供临时照料和监护的替代性养护方式。

1.5 相关理论

1.5.1 依恋理论

约翰·鲍尔比（John Bowlby）的心理依恋理论是家庭寄养的直接理论基础，该理论认为，个人的心理健康是其在3岁之前与照料者的温暖和亲密的接触中形成的。在这种接触中，儿童可以获得生理和心理的愉悦，并由此产生安全的依恋。如果儿童在早期就与父母分离，无法形成安全的依恋感，会影响到其心理状态的发展，可能会造成性格或人格的扭曲。因此，对于无法与亲生父母建立这种依恋关系的特殊儿童来说，通过提供替代性的家庭照顾，帮助其建立安全感，十分重要。在这一理念的指导下，家庭寄养已经成为世界大多数国家儿童福利制度最重要的组成部分之一。^⑤他的研究发现，儿童和其照料者之间有着天然的依赖关系，这种依恋关系是生物遗传进化的结果，也是人类求生本能的体现。神经学方面的研究也验证了他的理论，证明依恋关系有着普遍的、生物学方面的意义。一些研究还指出，婴儿和照料者之间的互动能促进生存，并且奠定了儿童的情感和社会发展的基石。而家长严重的疏忽对小孩的情

^①参照 2014 年民政部《家庭寄养管理办法》。

^②满小欧. 美国儿童家庭寄养制度研究[D]. 东北大学, 2013.

^③来源：香港社会福利署官网 http://www.swd.gov.hk/sc/index/site_pubsvc/page_family/sub_listofserv/id_fostercare/

^④周震欧. 儿童福利[M]. 巨流图书公司, 1995.

^⑤满小欧, 李月娥. 美国儿童家庭寄养体系及其启示[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2011, 13(6):527-533.

感和认知发展有极为负面的难以被轻易消除的影响。^①通过一些积极的经历,这种伤害可以得到缓和,比如通过后天与新的照料者之间发展健康的依恋关系,就能够在一定程度上修复和弥补过往经历对儿童的伤害,改变早期破碎的依恋关系对儿童成长的负面影响。

在不同的文化中,亲子关系的互动模式有所差异,但父母与子女之间的依恋关系具有普遍性。在家庭寄养模式中,依恋关系指的是寄养家长和寄养儿童之间互动关系,在更广泛的意义上,对于那些有原生家庭的被寄养儿童来说,他们的依恋关系既存在于寄养儿童与寄养家庭之间,同时又存在于寄养儿童与原生家庭之间。儿童与寄养家庭良好依恋关系的建立,对于其心理健康和人格发展有重要影响,而儿童与原生家庭依恋关系的维系,有利于其今后更好地回归原生家庭。

1.5.2 国家亲权理论

国家亲权理论为国家介入和干预监护缺失未成年人的生活提供了法理依据,它以保护弱势群体的利益为出发点,将未成年人视为国家的财产,当其父母无法保障其合法权益时,国家便有权力和义务介入。^②国家亲权理论与父母亲权理论针锋相对,其发展大致经历了三个阶段。第一阶段是绝对的父母亲权时期,父母完全控制着家庭事务,国家不进行干预。第二阶段国家权力介入,父母的绝对权威受到挑战,但父母权力仍然居于主导地位,在此阶段,国家权力的介入是为了帮助父母更好地实现对子女的控制从而维系父母的权威。第三阶段国家权力开始超越父母权力,国家成为儿童的最终监护人,这种权力体现在在特定情况下,国家可以对不合格的父母进行控制,甚至剥夺他们的监护权。国家权力的逐步渗透表明,国家、父母和儿童三者之间的关系发生了变化,国家和父母之间权力的较量实则是儿童观念进步的表现,儿童拥有了权利,而这种权利的实现需要国家力量的保障。一旦发现父母无法或者不适宜继续承担对子女的监护职责,国家便可以代替父母行使监护职责。^③国家亲权理论包括三重内涵:首先,国家承担未成年人的监护兜底责任,国家是未成年人的最终监护人也是最高监护人。其次,国家亲权高于父母亲权,即便未成年人的父母健在,当父母缺乏监护能力或是监护不当不利于儿童的健康成长时,出于儿童利益最大化的考量,国家权力机关可以超越父母亲权对未成年人做出更有利于其成长的制度安排。再次,国家亲权的行动逻辑应当始终以儿童利益最大化为原则。^④国家亲权是政府积极承担儿童保护责任的体现,能够使儿童利益最大化的原则得到有效落实,并为儿童保护的法律法规和其他保护性政策和措施的出台提供有益指导。

^①Kaler, Sandra R., and B. J. Freeman. "Analysis of Environmental Deprivation: Cognitive and Social Development in Romanian Orphans." *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 35.4(1994):769-81.

^②张丽君. 国家亲权理念下服刑人员未成年子女监护干预浅析[J]. 预防青少年犯罪研究, 2015(5):103-109.

^③姚建龙. 国家亲权理论与少年司法——以美国少年司法为中心的研究[J]. 法学杂志, 2008(3):92-95.

^④姚建龙. 国家亲权理论与少年司法——以美国少年司法为中心的研究[J]. 法学杂志, 2008(3):92-95.

《儿童权利公约》^①规定，儿童享有的基本权利包括：生存权、受保护权、发展权和参与权。保障儿童基本权利的实现，是国家和政府的责任和义务。当儿童的基本权利被剥夺之后，国家是否有责任帮助他们恢复应有的权利，国家的责任是针对某一类群体的特惠措施还是普适性地针对所有的困境儿童？譬如国家对失去法定监护人的孤儿承担兜底责任，那么对于监护缺失儿童呢，对于这种监护权有所属的儿童而言，国家是否应当介入，何时可以介入，对于这些问题，国家亲论给出了答案。

1.5.3 社会控制理论

1901年，美国社会学家E.A.罗斯在《社会控制》一书中采用了“社会控制”一词，社会控制理论第一次被引入社会学的研究范畴。社会控制理论指的是社会组织利用某种规范对某类群体进行行为的约束和规制，它能够对越轨行为进行有效的控制，也能够对系统之间的各个部分进行调整，从而让各个部分之间配合更加密切，共同实现组织目标。合理、适度的社会控制有利于组织的正常运行，而过分的或是不足的社会控制则可能会导致组织的失序，影响组织目标的实现。如今，社会控制理论被广泛应用于儿童保护领域，在社会福利社会化的背景下，涉及儿童保护的主客体关系复杂，为了充分保障儿童权益的实现和维护相关主体的利益，有必要对儿童保护主客体之间的行为进行规制和调整。在监护缺失儿童的家庭寄养中，关于儿童利益相关的主体众多，包括寄养家庭、儿童的原生家庭、社会组织、政府等，为了保障被寄养儿童的利益，需要通过一定的制度和规范，对相关的主体行为进行有效的管理控制，同时也要考虑相关主体的利益受到保护，以免因为某方面利益遭到侵害造成寄养工作的中断或者打击到寄养积极性，最终危机到儿童本身。^②

1.6 研究方法

1.6.1 文献研究法

为更加深入地理解本课题当前的研究成果，本文查阅了国内外家庭寄养、监护缺失儿童、儿童福利与儿童保护主题相关的文献、期刊、硕博论文和专著。本文以N市家庭寄养的案例为研究对象，对近3年N市的困境未成年人保护政策文件以及我国其他省份困境未成年人保护的相关法律法规和政策文件进行了梳理。

1.6.2 个案研究法

本文以N市B机构的两则安置案例为研究对象，对机构内的工作人员B1，B2，B3进行访谈，了解B机构在监护缺失未成年人X、Y的救助行动中所发挥的作用。B机构

^①《儿童权利公约》是一部有关保障儿童权利且具有法律约束力的国际公约，于1989年11月20日在联合国大会通过，1990年9月2日正式生效。

^②王彦斌. 家庭寄养模式管理中的主体、对象及其关系[J]. 昆明大学学报, 2007, (01): 28-31

在接到X、Y的个案后，紧急介入，B1 作为机构的总干事，参与X、Y救助行动的全程，贡献自己的人脉资源，帮助X解决户口和入学问题。B2 是机构的专职，参与X、Y安置寄养家庭的全过程，作为机构对接X、Y的专职社工，安置寄养家庭后，B2 参与不定期的走访和评估，并且在微信、电话中跟进X、Y个案的发展情况，联系资源解决X、Y在寄养家庭中的矛盾。B3 作为机构的另一名专职，参与X个案安置寄养家庭前的各项准备活动，后期虽然亲自没有跟进X、Y寄养的案例，但对这两则案例也有自己的看法。文章主要通过对B机构 3 名工作人员的半结构化访谈对监护缺失儿童X、Y家庭寄养的个案进行研究，了解这两则案例在寄养前、寄养中存在的问题以及在未来面临的挑战。

1.6.3 访谈法

除了对B机构 3 名与寄养工作直接相关的工作人员的访谈，还对N市未成年人保护与服务中心的H科长、N市儿童福利院的L老师进行了访谈。与H科长的访谈主要了解N市监护缺失儿童的概况和N市对监护缺失儿童的救助情况。与L老师的访谈主要了解N市儿童福利院孤残儿童家庭寄养的现状。

第2章 监护缺失儿童家庭寄养的背景环境

2.1 监护缺失儿童的现状

2.1.1 监护缺失儿童的生活现状

监护缺失儿童数量庞大,导致监护缺失的原因也呈现出复杂性,以往父母服刑是导致儿童监护缺失的直接原因,现在社会吸毒人员的增加、单亲家庭数量的增加也成为儿童监护缺失的重要诱因,加上家庭结构的小型化,亲邻之间的互济性减弱,大量的监护缺失儿童因为无人管教,生活贫困、基本的受教育权得不到保障,普遍存在一定程度的心理问题,甚至有的对社会产生仇恨心理,走向违法犯罪之路。

未成年人的生活来源主要依靠父母,父母的服刑或强制戒毒切断了他们的经济来源。2013年全国妇联的调查显示,44.7%的服刑人员子女,每个月的生活费低于200元,72.77%低于500元。^①父母或许触犯了法律,但子女是无辜的,这些未成年子女因为父母服刑或被强制戒毒而失去生活的依靠,生活贫困。

监护缺失儿童的逃学、辍学、厌学现象严重。司法部曾对服刑人员未成年子女的辍学情况进行调查,结果显示:服刑人员未成年子女中辍学人数占被调查服刑人员未成年子女总数的13.1%,而服刑人员未成年子女中的辍学群体的比例在其父母入狱后显著增多。在被调查的服刑人员中,未成年子女在父母入狱前就已经辍学的占未成年子女辍学总数的17.56%,而在父母入狱之后,辍学的比例攀升到82.43%。^②他们有的仍然在上学,但受到家庭变故的影响,他们的学习兴趣低下,厌学情绪严重,学习成绩落后,辍学现象较为严重。作为吸毒或是服刑人员的子女,他们常常受到社会的排斥,在舆论压力下,一些儿童选择退学以逃离公众,其基本的受教育权得不到保障。

监护缺失儿童往往遭受着来自社会、家庭、同辈群体的多重打击,他们无法像其他孩子一样正常享受来自父母的关爱,父母服刑的事实或是不幸的童年对他们的心灵所造成的巨大创伤,甚至可能导致其自我封闭、心理扭曲,产生仇视和报复社会的心理。他们排斥和外人接触,将自己孤立起来,不与他人交流,久而久之,甚至会形成抑郁或者分裂的人格,加上自身心智发展的不成熟,和法律意识的薄弱,也可能被他人所控制,或者是通过极端的方式报复社会,走上违法犯罪的不归路。

2.1.2 监护缺失儿童的救助现状

我国的社会保障制度深受儒家文化的影响,在儿童福利领域中,家庭一直是福利

^①王振昭,杨丽新.“法律孤儿”生存问题研究综述[J].法制与社会,2016,(26):170-171.

^②王振昭,杨丽新.“法律孤儿”生存问题研究综述[J].法制与社会,2016,(26):170-171.

的供给主体,国家责任严重不足。近年来,随着儿童保护理念的传播和儿童福利制度的发展,国家开始承担起更多的责任,正在兴起的社会组织也逐渐发展成为儿童保护不可或缺的力量,传统的以家庭为纽带的儿童福利制度失灵,陌生的爱心家庭和公益人士成为儿童保护事业的有力支持者。

国家应当在监护缺失儿童的社会救助方面充分发挥带头作用。然而,我国的困境儿童保护制度才刚刚起步,儿童保护的法律制度环境尚未成熟,儿童保护事业的重点还是以孤儿、流浪儿童、留守儿童为主,国家在法律层面的制度建设还未具体推进到监护缺失儿童的群体,对于监护缺失未成年人的保护点到为止,譬如《中华人民共和国监狱法》的第十九条仅仅规定“罪犯不得携带子女在监内服刑”,却没有指出父母服刑之后应当如何保障其子女的基本生活和受教育权,后续也没有制定出配套的保障措施,只是笼统地规定对于未成年人的基本权利应当予以保障,在现实中,监护缺失儿童数量庞大,处于社会的暗角。

正在兴起的民间组织成为我国困境儿童救助与保护的重要力量。在国家的相关救助政策和行动不到位的情况下,民间组织为监护缺失儿童提供教育、心理等方面的援助,同时尽可能地为其寻找替代性养护方式,填补政府在监护缺失儿童保护方面的空缺,在一定程度上避免了因儿童无人照料而流落街头现象的发生。但又因为受到国家相关政策的制约,以及自身在资金和能力水平方面的限制,民间组织的救助行动尚不成熟也未成体系。在全国范围内,这类组织的数量相对较少,在很多地区甚至存在着很大缺口。加上这些民间组织的服务重点限制在因父母服刑而失去生活依靠的儿童,不能够满足监护缺失儿童群体的普遍需求。^①

亲属网络一直在失依儿童的救助中发挥着重要作用,亲属网络的庇护在全世界范围内普遍存在,不仅是在儒家文化圈中普遍存在,在崇尚自由的美国,家庭寄养系统中几乎有一半的儿童是寄养在亲属的家庭之中。当一个孩子成为事实上无人抚养的儿童时,儿童的爷爷、奶奶、姑姑、舅舅等近亲属自然首先成为了儿童的照料者和监护人。据了解,很多因父母服刑而不得不暂居亲属家的小孩,很多时候并没有得到很好的照顾,他们的临时监护人,有些自身生活状况不佳,出于道德和舆论的压力承担起监护责任,这增加了他们的生活负担,无法给这些儿童提供充足的照料。

2.2 监护缺失儿童家庭寄养的制度背景

2.2.1 儿童福利制度由补缺型向适度普惠型发展

2016年,继孤儿保障政策之后,国务院再次出台《关于加强困境儿童保障工作的意见》,将保障对象从孤儿向困境儿童全面拓展,保障内容从基本生活保障向教育、

^①刘新玲,张金霞,杨优君.中美服刑人员未成年子女救助的理论与实践比较[J].福建行政学院学报,2009,(01):39-45.

医疗、服务等领域拓展，并要求在全国的村或居民委员会设立儿童福利督导员或者儿童权利监察员来推进儿童保障工作，这些举措表明我国的儿童福利制度正在由补缺型向适度普惠型发展，儿童福利制度的保障范围由传统的孤儿、弃婴向困境儿童全面拓展。截至2017年3月，我国已经有29个省份出台了困境儿童分类保障政策^①，其中，包括北京、江苏等在内的16个省份出台了省级的困境儿童分类保障政策，在全省范围内推动困境儿童保障制度的建立。目前已经有10个省份设立了儿童福利督导员或监察员，有7个省份明确为困境儿童保障工作提供财政支持。随着困境儿童分类保障政策文件的实施，各地的民政系统和基层儿童福利体系的试点工作全面启动，包括监护缺失儿童在内的困境儿童逐步纳入地方政策保障的范围。

2.2.2 国家监护干预制度初见成效

近年来，由监护失职造成的监护缺失儿童的伤亡案件不断发生，媒体曝光了“南京饿死女童案”、“深圳父亲教训儿童致死案”等多起监护人侵害未成年人权益的极端案件，引发社会关于剥夺不合格父母监护权的讨论。剥夺失责父母的监护权，是国际的通行做法，其目的是为了国家承担起未成年人最终监护人的职责。1987年开始施行的《中华人民共和国民法通则》（以下简称《民法通则》）规定“父母是未成年人的监护人”，当未成年人的父母死亡或者丧失监护能力时，可以由未成年人的祖父母、外祖父母，兄、姐，关系密切的其他亲属或朋友承担监护责任，或者由未成年人父母所在的单位或未成年人所居地的村或居委会或是民政部门担任监护人。此外，《民法通则》还确立了监护权的撤销制度，并被写入2006年修订的《未成年人保护法》，然而长期以来，该项制度一直有名无实，《民法通则》颁布实施以来的二十多年中，在全国范围内上升到司法层面的剥夺监护权的案例甚少。一方面，这是由于监护权的剥夺缺乏明确的责任主体，另一方面，也与监护权剥夺之后儿童的去处问题没有保障有关。《民法通则》中关于与监护权相关的条文也一度被笑讽为“僵尸条文”。

为了让未成年人生命无虞，确保未成年人能够得到妥善的监护和照料，2014年，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部联合出台《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》（以下简称《意见》），构建国家托底的困境未成年人家庭监护干预制度。《意见》颁布以来，国家干预制度初见成效。据媒体报道，截止到2017年3月，已经有10起国家监护干预的成功案例（见表2.1）。这10起案例上升到司法层面，对监护权进行了撤销、转移，并由民政部门 and 村或委会来承担儿童新的监护人，对监护权转移之后的儿童进行了有效安置，其中有5起是将儿童安排到类家庭的环境中生活。福建的仙游案中，村委会将儿童安置在SOS儿童村中代为照顾；江苏徐州案中，民政机关将儿童安置在寄养家庭，并对寄养家庭给予一定

^①详情见附表A。

的补贴；广东深圳案、四川泸州案、海南琼海案也都采取了将儿童安置到寄养家庭的做法。

表 2.1 10 起国家监护干预的案例^①

序号	案件(以案件发生的地名命名)	申请撤销监护权主体	监护权撤销事由	重新指定的监护人	安置情况
1	福建仙游案	村民委员会	儿童被生母遗弃，生父服刑（因虐待儿童）	村民委员会	SOS 儿童村
2	江苏徐州案	区民政局	养父不履行监护责任	区民政局	寄养家庭
3	广东深圳案	居委会	生父不详，生母不愿抚养	居委会	寄养家庭
4	四川泸州案	区民政局	生母过世，生父服刑（因性侵未成年的女儿）	区民政局	寄养家庭
5	海南琼海案	市救助站	生父失踪，生母有精神障碍	市救助站	寄养家庭
6	黑龙江鹤岗案	市救助站	生父离家出走，生母有精神疾病	市救助站	-
7	江苏泰州案	市救助站	儿童被生母遗弃，生父服刑（因虐待女儿）	市救助站	-
8	江苏常州案	市儿童福利院	生母有精神障碍，生父经常殴打儿童，父母均离家出走，儿童无人照顾	市儿童福利院	-
9	浙江遂昌案	县民政局	母亲有精神疾病，父亲服刑（因性侵未成年的女儿）	-	-
10	湖北利川案	市民政局	生父不详，母亲无工作精神恍惚且有吸毒史	市民政局	-

2.3 N 市监护缺失儿童家庭寄养发展情况

N 市作为第二批未成年人社会保护的试点城市之一，积极探索困境儿童的保护之路。2014 年，J 省出台《关于完善困境儿童分类保障制度的意见》，将全省的困境儿童分为：“孤儿、监护人监护缺失的儿童、监护人无力履行监护职责的儿童、重残重病和流浪儿童及其他需要帮助的儿童”。根据分类保障的标准，2015 年 N 市在全市范围内进行排查，共排查出 N 市需要救助的困境儿童有 3000 多人，其中孤儿 1000 多人，监护人监护缺失的儿童 100 多人，监护人无力履行监护职责的儿童 200 余人，

^①资料来源：中国儿童福利月度分析报告，2017 年 3 月。

重残、重病的以及流浪儿童 800 余人，和其他需要帮助的儿童 1000 多人。监护人监护缺失的 100 余名儿童，这些儿童有的被临时安置在了福利院，有的临时寄养在社会组织，也有的后来被亲属接纳，只有极为少数的儿童被安置在寄养家庭进行养育。

N 市的《未成年人社会保护试点工作实施方案》中规定，对事实上无人抚养的未成年人，可以开展委托监护、替代照料等服务。对于因“监护人服刑、吸毒、重病、重残等原因事实上无人抚养的未成年人”，政府相关责任部门根据实际情况，协调有关社会组织、福利机构、爱心家庭、志愿者开展替代照料。为推动监护缺失儿童家庭寄养制度的可操作化，政府又陆续出台了关于困境未成年人临时家庭寄养的评估标准、实施细则等方面的文件。

根据省政府关于困境儿童分类保障制度的文件，2016 年，N 市出台了关于完善 N 市困境未成年人分类保障制度实施意见的相关文件，落实监护缺失未成年人的生活保障。根据 N 市的相关规定，符合条件的监护缺失的困境未成年人，可以享受到相当于 N 市社会散居孤儿基本生活费 100%标准的生活保障金；监护人无力履行监护职责的困境未成年人，在不享受低保的情况下，可以获得相当于 N 市社会散居孤儿基本生活费的 80%作为生活补贴。为了全面构建 N 市未成年人社会保护的网路，N 市构建了困境未成年人保护服务平台，通过该平台接收举报信息，再通过政府购买服务的方式，委托专业的社会组织，为困境未成年人提供临时照料、安排教育辅导、心理疏导、监护指导等方面的服务。N 市重视监护缺失未成年人的保护工作，2015 年，N 市未保办还起草了 N 市困境未成年人临时家庭寄养评估的实施细则，根据监护缺失的严重程度，将监护缺失的未成年人具体划分为三类^①。其中，“监护人长期服刑在押或强制戒毒的未成年人”，以及“父母一方死亡或失踪，另一方因上述情况无法履行抚养义务和监护职责的未成年人”监护缺失程度最严重，属于一级困境儿童，要为其确定临时监护人或安排临时托养的机构代为照料。

^①详情见附表 B。

第3章 监护缺失儿童家庭寄养的案例

3.1 B 机构概况

3.1.1 机构简介

B 机构成立于 2015 年 6 月，是一家专门致力于困境儿童服务的民间公益组织。在当时，专门服务于困境儿童的民间组织数量较少，而 B 机构主要是通过入户走访的形式直接服务于各种类型的困境儿童。B 机构由 N 市的媒体人及公益人士发起筹建，机构的成立和发展得到了 N 市的媒体，以及民政、妇联、团委、司法等部门的大力支持。经过近 3 年的发展，机构已经探索出了一条衔接政府职能、依托高校资源和专业机构的优势，充分整合民间资源，多渠道、多方位，在科学的轨道上高效运作的困境儿童服务模式。服务区域以 N 市为主，同时辐射到 N 市的其他地区以及省外局部地区。服务的困境儿童的类型包括监护缺失儿童、留守流动儿童、流浪乞讨儿童、遭遇侵害的儿童和其他特殊困境儿童。

3.1.2 机构组织框架和人员构成

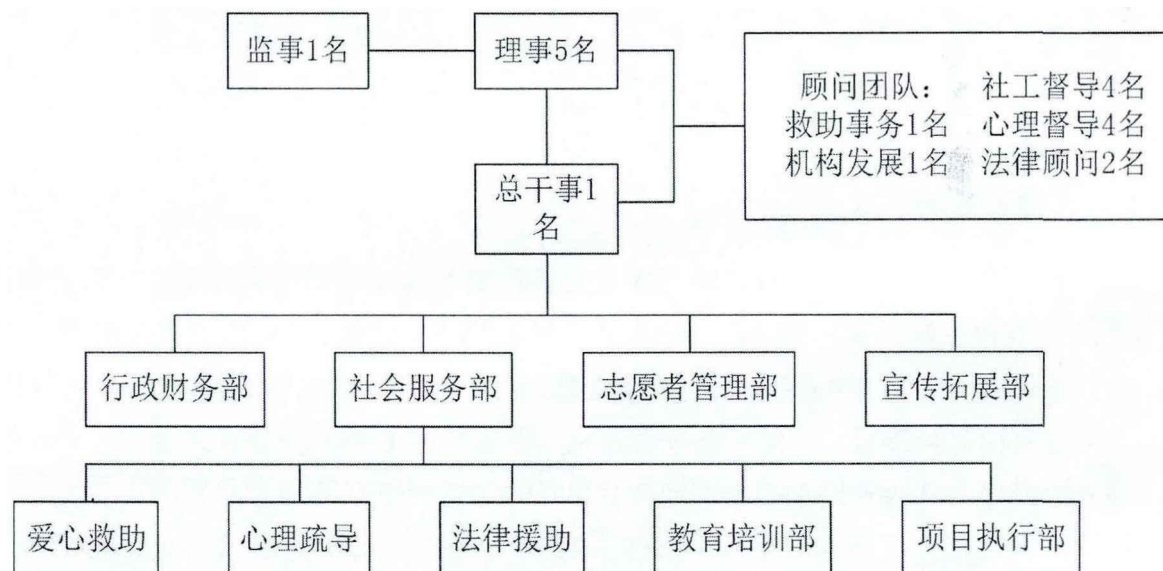


图 3.1 B 机构组织架构

B 机构设监事 1 名，理事 5 名，理事下面有 1 名总干事。组织内部分为 4 个部门：行政财务部，社会服务部，志愿者管理部和宣传拓展部。其中，社会服务部下面有 5 个方向：爱心救助方向，心理疏导方向，法律援助方向，教育培训方向，和项目执行方向。机构与 N 市各大高校心理、法律、社会工作等专业的教师建立了合作关系，他们共同组成机构的顾问团队。机构通过微信志愿者群招募志愿者，目前已经招募了

600 名左右的志愿者，包括大学生，教师、律师、银行职员等各行各业、不同年龄、不同层次的爱心人士，其中，通过网络注册的志愿者 200 余人左右。志愿者在参与 B 机构的困境儿童走访、困境儿童信息采集过程中发挥着重要作用，他们有的直接服务于困境儿童，比如阶段性地为儿童提供教育指导、心理疏导等服务。

B 机构现在拥有 6 名正式的工作人员（见表 3.1），其中包括 3 名专职。有 5 名工作人员参加了 N 市民政局组织的未成年人保护培训课程并通过考试，取得了未保评估员的专业职称。培训的内容包括困境未成年人及家庭寄养的入门培训，培训内容包括对寄养相关政策文件的学习、家庭寄养评估方法的学习，以及评估中的注意事项等。

表 3.1 B 机构工作人员基本信息

序号	年龄	学历	专业职称
1	59	专科	南京市未保评估员
2	42	本科	南京市未保评估员
3	27	硕士	南京市未保评估员、中级社工师
4	39	大专	南京市未保评估员、初级社工师
5	27	本科	南京市未保评估员
6	32	大专	会计从业资格证

3.1.3 机构运行现状

和大多数社会组织一样，B 机构在发展和服务的过程中受到资金等方面的制约，现在 B 机构积极拓宽筹资渠道，还成立了儿童发展基金会。B 机构的资金来源主要有三种途径：一是政府购买服务，二是公益众筹，三是社会捐赠。2015 年，机构没有承接政府的任何项目，机构的运行资金主要是单位注册时的资金以及企业、个人的捐赠。2016 年，机构开始承接政府的项目，同时通过网络众筹的方式来募集基金。2016 年，机构通过公益众筹的平台筹集到了 12 万元的资金。在 2017 年 1 月至 3 月期间，机构通过众筹募集到的资金已经达到了 10 万，承接的政府购买服务项目的资金已经达到了 25 万。

困境儿童的问题错综复杂，B 机构对儿童的救助，不是简单的物质层面的救助，而是根据儿童的需求，在科学评估的基础上，为其综合开展法律、教育、心理等方面的援助。目前 B 机构正在联合 N 市基金会、研究所开展困境儿童落户难的研究项目，还参与了省智库关于社会救助课题的研讨以及省妇联有关家庭监护干预试点项目文件的制定，同时与 N 市各大高校建立了社区学业辅导等方面的合作计划。

3.2 监护缺失儿童 X 的家庭寄养

3.2.1 案例概述

2015年7月,监护缺失儿童X由一名公益律师转介至B机构。B机构随即组成工作小组,走访临时照顾X的爱心婆婆,发现X的临时照料者不宜承担照料责任,同时X本人正面临户口缺失、无法入学等现实问题。B机构联合多部门和专家的力量,为X提供法律援助,为其办理了社区托管户口,同时解决了X的入学问题。B机构又为X找到了寄养家庭,经入户走访评估合格,X的法定监护人与寄养家庭签订为期四年的寄养协议。在寄养的过程中,B机构定期对X及其寄养家庭进行跟踪评估,B机构为X提供心理疏导、教育援助等方面的支持,带X探望在外地服刑的亲生母亲,同时为X的寄养家庭提供帮助。

3.2.2 案主及其家庭支持系统

X,女,2011年出生于N市。X为非婚生女,父亲不明,一直由母亲照顾。因为没有户口,加上母亲缺乏教育意识,一直未能入学。在X的母亲入狱前后一直由其母亲的一位50多岁的女性朋友临时照顾,该女性有吸毒史,在B机构走访时,正处于社区戒毒期。X的寄养妈妈之前与X认识,偶尔会去看望X,也曾经有短期照顾X的经历。

X的生母是其唯一监护人。2014年10月因吸毒被强制戒毒,2015年7月因贩毒被判刑四年。X的生父不详,外公已过世,与其他亲属失联。X有一个继外婆,因患病需要手术治疗,并且需要照顾已经怀孕的女儿,加上X的外公已经过世,无力也无意愿抚养X。

X的寄养家庭家境殷实,有一子已经成年参加工作。寄养家庭为X的成长无偿提供经济支持,因之前有短暂照顾X的经历,在X的寄养过程中,与X的磨合较为顺利,且无经济上的烦恼。

表 3.2 X 的家庭支持系统

家庭成员		家庭成员基本情况
案主	X	4岁,非婚生女,无户口,身体健康。
原生家庭	生父	不详。
	生母	X唯一的监护人。2014年10月曾因吸毒被强制戒毒。2015年7月因贩毒被判刑四年,客观无法履行对X的监护义务。

表 3.2 （续）

扩展家庭	血缘关系亲属	外公过世，与其他亲属失联。
	非血缘关系亲属	继外婆患病，需手术治疗，且需要照顾已经怀孕的女儿（与前夫，即 X 的外公所生），无力且无意愿照顾 X。
寄养家庭	爱心爸爸、 爱心妈妈	家境殷实，育有一子已经成年。在寄养期间，无偿承担 X 的一切生活费用，并定期带 X 去监狱会见生母，帮助母女维系亲情关系。

3.2.3 介入过程

3.2.3.1 X 面临的基本困境与需求

经前期的走访，发现 X 面临以下问题：

1、没有户口且落户困难：

X 无法落户是因为 X 的母亲户口挂在 X 继外婆的户口上，但外公去世后，生母和继外婆之间存在遗产纠纷，继外婆不同意将 X 的户口落在自己的户口上，X 无法跟随母亲落户。X 的生父不明，亦无法跟随父亲落户。

2、入学困难：

因为没有户口，X 到了上幼儿园的年纪，却无法入学。

3、无亲属接纳且无可靠的临时抚养人：

在 X 的母亲被捕后，X 由母亲的女性友人照顾，在 B 区的走访中发现，这位照顾者自身也是一名吸毒人员，并且正处于社区强制戒毒期，不宜承担 X 的抚养责任，X 也无其他亲属或近邻可以接纳，亟需为其寻找合适的机构或是寄养家庭对其进行照料和教育。

4、身体健康存在潜在问题：

X 的母亲在怀孕期间吸毒，X 之前没有进行过常规的体检，B 机构担心 X 会感染上艾滋病或梅毒。

5、语言表达能力有问题：

X 一直成长在不稳定的生活环境中，加上监护人的教育意识薄弱，未对孩子尽到教育职责，B 机构工作人员第一次接触 X 时发现其在表达方面存在一定障碍，沟通能力不及同龄孩子的发展水平。

3.2.3.2 X 的服务过程

1、链接多方资源，解决 X 的户口问题：

2015年7月8日，B机构社工与X生母户口所在地的民政、派出所相关人员共同协商为X落户的问题。协调方案一：把X的户口挂到继外婆户口上，因外公去世，挂靠户口会带来潜在的遗产纠纷，继外婆拒绝接受，在多次协商未果后，方案一以失败告终。启动方案二：将X母亲的户口从继外婆家中迁出，通过为其办理社区托管户的办法，将X的户口跟随母亲落到社区托管户上。

经协商，社区同意为X的母亲办理托管户，B机构开始着手落实为其母亲落户所需的材料。发现X的母亲缺失身份证、户口本这些材料，而这些材料的遗失证明需要本人亲自填写。B机构利用去法院探视X生母的机会，让其填写相关的遗失证明，并与主审法官沟通，取得逮捕证明材料，B机构又与区民政局、户口所在地的派出所等部门沟通协商，获得其他材料。材料准备齐全之后，终于为X生母办理了社区托管户口。

接下来准备收集X落户所需要的材料。根据相关法律规定，为X办理户口需要提供户口本、出生证明、母亲的身份证，还需要X母亲填写一份独立抚养的声明，并通过公证。X的母亲正处于被羁押期，无法办理公证。B机构与公安部门领导沟通协商，答应为X开启绿色通道，免去公证。在材料准备齐全之后，B机构去派出所办理X的户口，X的材料初审通过，在具体办理户口的过程中，又因为“抚养声明”的填写没有完全符合规定，需要X母亲重新填写，B机构再次前往看守所，材料准备齐全且无误之后，在2015年8月28日，终于为X成功落户。

2、为X安置寄养家庭：

经前期走访调查，一位爱心女士愿意承担X的临时照顾和监护义务。B机构与法学、心理学、街道民政、社区工作人员一起，对愿意承担临时监护责任的爱心家庭入户评估，对爱心家庭的硬件环境、家庭成员情况、经济状况等进行评估，爱心家庭达到寄养家庭的各项要求，2015年7月28日，B机构社工协助X生母与寄养家庭签订寄养协议，根据X生母的服刑期限，临时寄养协议的期限为四年。

3、为X就近落实学校：

B机构在为X落户的过程中，同时协调X的入学问题。经过与教育部门相关工作人员的多次协商和与多家幼儿园领导的沟通，在2015年8月25日终于为X就近落实了幼儿园并办理了相关的入学手续。

4、带X进行身体检查：

机构社工带X进行健康体检，结果显示X身体健康，没有感染特殊病毒。

5、对X进行心理疏导：

X入住寄养家庭之后，B机构聘请心理老师，为X进行心理疏导和语言方面的训练。同时心理老师对寄养家庭的主要照料者就孩子的教养方式进行了指导。

3.2.4 社会支持情况

在多部门和多方人士的支持下，X 的户口问题、入学问题、寄养问题均得到解决，后期 B 机构也在跟进 X 在寄养家庭中的发展状况。

1、B 机构：为解决 X 的落户难题，动用各种人情关系，与各个部门沟通协商，最终为 X 解决户口问题并落实幼儿园。努力为 X 寻找寄养家庭，链接资源对 X 的寄养家庭进行评估。寄养过程中，为 X 提供教育、心理方面的服务，并和寄养妈妈一起带 X 去监狱探望生母。

2、相关职能部门：在 X 的母亲无法落户时，社区同意通过为 X 的母亲办理社区托管户的方式，解决 X 的落户问题。相关部门在经过与 B 机构的沟通协商之后，在 X 没有严格达到硬性规定时，为 X 网开一面开辟绿色通道。在 2016 年 7 月 1 日之后，为 X 发放每月 1150 元的监护缺失儿童生活保障金。

3、寄养家庭：无偿承担照顾 X 期间的一切费用，细心照顾 X。和 B 机构的工作人员一起带 X 去监狱探望生母。

3.2.5 评价

B 机构与政府部门合作完成了监护缺失儿童 X 的家庭寄养，并签订了正式的寄养协议，在业内引起了不小的关注。但 X 家庭寄养的成功也有很多偶然性的因素：首先，在当前没有寄养家庭库的情况下，生母的熟人圈中正好有合适的家庭，并且愿意承担寄养家庭的责任，这减少了机构寻找寄养家庭的艰辛。其次，寄养家庭经济条件优越，在 2015 年政府还未能给到 X 及其寄养家庭任何补助的时候，可以无偿承担 X 的一切费用。另外，寄养家庭与 X 有一定的相处经历和情感基础，这减少了后期寄养过程中的磨合困难。

X 是一个典型的多重困境儿童，这样的孩子，除了监护缺失问题，还面临一系列困境儿童共有的问题，原生家庭的遗留问题延续到儿童的发展过程中，这些矛盾贯穿在 B 机构的整个救助行动中。比如解决户口问题、协调入学，而这些问题在现有的体制下难以解决，矛盾重重，即使协调也往往要通过很多的私人交情。

3.3 监护缺失儿童 Y 的家庭寄养

3.3.1 案例概述

2015 年 7 月，N 市某区法院将一名监护缺失儿童 Y 转介至 B 机构。B 机构随即组成工作小组，走访 Y 的相关亲属，发现无人愿意承担 Y 的抚养责任，B 机构开始为 Y 寻找合适的收养或者寄养家庭。经过多次的协商，Y 的继母表示可以照顾 Y 至 2016 年 6 月底，2016 年暑假 Y 临时寄居在姑妈家。开学之后，Y 独自一人借住在姑妈家的房子里，B 机构发动志愿者临时承担 Y 的照料责任。2016 年 10 月，B 机构为

Y 寻找到寄养家庭，在入户走访评估合格之后，Y 所在区的民政部门和社区一起与寄养家庭签订为期一年的寄养协议。在寄养的过程中，B 机构定期对 Y 及其寄养家庭进行跟踪评估，Y 与其寄养家庭出现诸多矛盾，B 机构为 Y 及其寄养妈妈开展心理、教育等方面的服务和指导，为 Y 的监护权问题与 Y 的生母和法院沟通协商。

3.3.2 案主及其家庭支持系统

Y，男，2004 年出生于 N 市。Y 的父母在其不满 1 周岁时离婚，随后 Y 跟随父亲和继母一起生活。2015 年，Y 的父亲过世，Y 的继母便向法院申请，将 Y 的抚养权和监护权返还给生母。Y 的生母生活拮据，且痛恨 Y 的父亲，拒绝抚养 Y。继母和生母都不愿意抚养 Y，Y 面临无人监护的困境。继母将生母告上法庭，Y 的抚养纠纷由此产生。

Y 与其他亲属失联，唯一的姑妈也不愿意承担其抚养责任。在法院和 B 机构的协调下，Y 的继母同意继续照顾 Y 到 2016 年 6 月底，2016 年暑假 Y 临时生活在姑妈的家中，开学后，姑妈以现居地离 Y 的学校较远为由，让 Y 独自一人居住在离学校较近的一处房子中。B 机构的志愿者闻讯主动去临时照顾 Y，期间志愿者又介绍了一位女生临时照顾 Y 直至 2016 年 10 月底。

Y 的寄养家庭为普通工薪家庭，有两子已成年参加工作。Y 的寄养妈妈已经退休，收入来源主要是固定的退休金，在与 Y 的磨合过程中，出现了一些问题。

表 3.3 Y 的家庭支持系统

家庭成员		家庭成员基本情况
案主	Y	男，11 岁，小学五年级学生。
原生家庭	生父	已过世。生前和 Y 的继母共同抚养 Y。
	生母	在 Y 出生 10 个月后将 Y 的父亲离婚，离婚后没有承担 Y 的抚养责任。生活贫困，且痛恨 Y 的父亲，不愿意抚养 Y。
扩展家庭	血缘关系亲属	有一个姑妈，不愿意抚养 Y。
	非血缘关系亲属	在 Y 的生父过世后，与 Y 父亲的婚姻关系在法律上自动解除，且自身身体状况不佳，没有意愿抚养 Y。
寄养家庭	爱心爸爸、 爱心妈妈	普通工薪家庭，寄养妈妈已退休，育有两子已成年参加工作。

3.3.3 介入过程

3.3.3.1 Y 面临的基本困境与需求

经前期的走访，发现 Y 主要面临无人照顾的问题。Y 的生父去世，生母、继母均不愿承担 Y 的抚养责任，姑妈也不愿意抚养，无其他亲属或是近邻可以接纳。Y 的年龄偏大，且母亲在世，福利院也不接受，亟需为其寻找合适的机构、寄养家庭对其进行照料。

3.3.3.2 Y 的服务过程

1、劝说 Y 的亲属承担抚养责任，以失败告终：

B 机构的工作人员多次联系 Y 的生母，了解生母的生活情况和监护意愿，并努力说服生母希望其承担 Y 的照料和监护责任，均被 Y 的生母无情拒绝。B 机构联系 Y 的姑妈，希望其能承担 Y 的照料责任，也被拒绝。Y 的继母也表示不愿意承担 Y 的照料责任。

2、为 Y 寻找收养家庭，以失败告终：

由于生母和继母都不愿意承担 Y 的抚养责任，B 机构决定尝试为 Y 寻找可能的收养家庭。B 机构在网上发布收养消息，消息发布后，有几户家庭表示有收养意愿，但因为这些家庭不符合《收养法》中对收养家庭的硬性规定，不了了之。也有家庭，符合了《收养法》的基本条件，但是在和 Y 接触了几天后，又改变了想法。收养计划迟迟没有进展。

3、志愿者临时照顾 Y：

经过 B 机构的沟通协商，Y 的继母答应一直照料 Y 直至 2016 年 6 月底。2016 年暑假期间，Y 住在姑妈家中。开学时，姑妈提出让 Y 借住到她的另一户房子中，Y 面临独居的状况，B 机构闻讯安排志愿者去 Y 借居的地方陪伴和照料 Y。

4、为 Y 安置寄养家庭：

B 机构发动志愿者为 Y 寻找寄养家庭。2016 年 10 月，B 机构的志愿者联系到一户爱心家庭，愿意为 Y 提供寄养照料。B 机构与专家一起，对愿意承担临时照料责任的爱心家庭入户评估，爱心家庭基本上达到寄养家庭的各项要求，随即准备签订寄养协议。由于 Y 的生母拒绝在寄养协议上签字，Y 所在社区的民政和社区表示愿意担任委托人，与爱心妈妈签署寄养协议。临时寄养协议期为一年。

5、对 Y 和寄养家庭进行心理疏导：

在寄养的过程中，因为性格、生活习惯的差异，Y 与寄养家庭的磨合不是十分顺利。B 机构委托心理老师和志愿者为 Y 和寄养妈妈进行心理疏导。同时委托志愿者为 Y 开展学业方面的辅导。

3.3.4 社会支持情况

经过为期一年的努力，Y 的寄养问题得到解决，但 Y 的寄养冲突不断，B 机构继续跟进 Y 的寄养情况。

1、B 机构：B 机构多次与 Y 的生母、姑妈和继母协商，试图说服其承担抚养责任。为 Y 寻找收养家庭和寄养家庭，最终为 Y 落实了寄养家庭。在 Y 的寄养过程中，为 Y 和寄养家庭提供各方面的服务，缓和寄养过程中的各项矛盾。

2、相关职能部门：在 Y 的生母不同意签署寄养协议时，社区主动承担托底责任，以 Y 的委托监护人的身份与寄养妈妈签署寄养协议。Y 所在区的民政部门为 Y 的寄养家庭发放每月 2000 元的包括儿童基本生活费在内的补贴。

3、寄养家庭：提供 Y 的临时照料责任。在与 Y 的磨合出现问题时，及时反馈给 B 机构寻求帮助。

3.3.5 评价

监护缺失儿童的问题复杂多样。如果说 X 的困境很大程度上代表了监护缺失儿童的困境的复杂性，那么 Y 的家庭寄养可能代表了绝大多数寄养家庭的困境。经过 X 的家庭寄养之后，B 机构在安置寄养家庭的操作过程方面有了一定的经验，但为 Y 寻找寄养家庭的过程却十分艰辛，在劝说亲属、寻找收养家庭相继失败之后，终于在志愿者圈中找到了可以接纳 Y 的寄养家庭。但不同于 X，Y 与寄养家庭先前没有感情基础，Y 的寄养家庭也不是十分富裕的家庭，在后期的寄养过程中摩擦不断，Y 甚至面临寄养中断、再度无人监护的可能。

第4章 监护缺失儿童家庭寄养面临的困境及原因探析

4.1 监护缺失儿童家庭寄养面临的困境

4.1.1 寄养家庭招募困难

在我国现有的体制下，福利院只接收没有法定监护人的孤儿、弃婴。监护缺失儿童，由于其父母至少有一方还在世，法定监护权仍属于父母，无法被福利院接收，也无法被收养。他们只能求助于亲属网络或是寄养机构、以及民间的寄养家庭，获得临时照顾。长久以来，亲属网络在我国失护儿童的救助中发挥着重要的作用。这种现象在亲属聚居的农村地区尤为普遍，儿童在失去父亲或者母亲之后，家族的其他亲属会承担起儿童的照料责任。在过去，亲属之间的这种抚养责任多是基于一种伦理道德，近年来，亲属对于家族中失护儿童的照料却在向一种慈善的方向转变。由于家庭结构的小型化，城市化进程的加快，人口流动的频繁，亲属之间的关系淡薄，加上儿童的抚养成本的提高，出于道德压力的照顾责任减少。比如案例中的监护缺失儿童Y，在其母亲和继母不愿意承担抚养责任时，B机构在Y的亲属网络中寻找可能的照料者，努力劝说Y的姑妈承担Y的抚养责任，但是被拒绝。因此B机构不得不向外部寻求帮助，为两名监护缺失儿童寻找社会上的爱心家庭。

那么社会对监护缺失儿童的接受度是怎样呢，是否有爱心家庭愿意为这样的孩子无偿奉献爱心？如果有，这样的家庭有多少？B机构在为X安置寄养家庭的过程中并没有遭遇招募不到寄养家庭的问题。根据X的生母提供的线索，有一位爱心女士曾经照顾过X，或许可以发展成为X的临时照料人。于是机构联系到了爱心妈妈，发现爱心妈妈不仅有爱心，而且也很喜爱X，家庭条件也十分优越，经过B机构工作人员的沟通协调，爱心妈妈表示愿意成为X的寄养家长，X很快安置到寄养家庭中去。相比之下，在实践的过程中，为Y寻找寄养家庭的过程颇为艰辛。机构从2015年7月介入Y的救助行动，在Y的生母、姑妈和继母都明确表示不愿意承担Y的抚养责任时，机构开始为Y寻找收养或者寄养的家庭，从2016年3月一直到2016年10月，招募周期持续了七个多月，最后通过机构的志愿者为Y寻找到了现在的寄养家庭。在N市，还没有全市范围内的招募寄养家庭的行动计划。2015年5月，N市G区面向全区公开招募寄养家庭，探索监护缺失儿童家庭寄养的新模式，面向G区，为“因父母双方死亡、失踪、服刑、病残等原因导致监护缺失的未成年人”公开招募寄养家庭，公告发布的一年以来，有寄养意愿的家庭却寥寥无几。目前我国家庭寄养的专门文件只有民政部在2014年颁布的《家庭寄养管理办法》（以下简称《办法》），为了保证被寄养儿童的利益，《办法》对寄养家庭的居住条件、经济条件等方面都有

一定的要求,比如规定寄养家庭“人均居住面积不得低于当地人均居住水平”;寄养家庭“家庭成员人均收入在当地处于中等以上水平”,保证儿童能够获得基本的物质满足;主要照料人“身体健康,具有照料儿童的能力、经验,初中以上文化程度”,保证儿童在寄养家庭中获得良好的教育;“每个寄养家庭儿童的人数不得超过二人,且该家庭无未满六周岁的儿童”,保证寄养家长对被寄养儿童的关注和照料的有效性。这些较为严苛的要求和标准加剧了寻找寄养家庭过程的艰辛。

对于监护缺失且需要紧急安置的儿童而言,在亲属寄养不可能的情况下,除了为其寻找合适的寄养家庭,另一种方式就是将他们临时安置到机构中去。目前全国范围内还没有一家公办的寄养机构,也没有这方面的资金和人员配备,这些监护缺失又需要紧急安置的儿童,一些地方政府部门将这些孩子临时送往福利院,但这些孩子本来就不在福利院的管制范围内,在福利院中也未能得到很好的照料。一些地方将儿童临时安置的功能和养老院整合到一起,当碰到需要紧急安置的孩子,又没有相应的部门愿意接收时,就把孩子放到养老院中临时寄养。据B3,她就发现有一个临时安置在养老院的孩子,养老院的工作人员为了防止小孩子四处乱跑惹出麻烦,干脆把小孩子锁在了6楼。这种消极的保护方式,无疑会对孩子的心理发展造成极为负面的影响。家庭是安置监护缺失儿童的最佳场所,寄养机构虽然也有照料儿童的功能,但是它始终无法代替父母的角色。从儿童利益最大化的角度而言,对孩子最好的保护是把他们放在家庭的环境中成长。考虑到机构寄养的种种弊端,B机构尝试着为两名监护缺失儿童寻找寄养家庭。

当前社会上确实有一些甚至有很多潜在的监护缺失的儿童需要家庭寄养的服务,但现实中又没有足够可以提供寄养服务的家庭事实存在。从B机构为Y寻找寄养家庭的艰辛过程以及G区招募寄养家庭的初步尝试可以看出,家庭寄养的方式还没有被社会公众接纳,寄养家庭招募难成为刚开始尝试的发展监护缺失儿童家庭寄养方式的首要瓶颈。寄养家庭招募困难可能受到多方面因素的影响:一方面,现在社会越来越多的女性开始走向职场,女性投入到家庭和子女照料中的时间减少;离婚率的上升,单亲家庭数量的增多,也使得本来可能发展起来的寄养家庭失去了成为寄养家庭的资格和机会。另一方面,寄养不同于收养,寄养的孩子无法成为自己的孩子,将来终将会离开自己回到亲生父母的身边,在受养儿防老观念影响的中国,“无偿奉献”的家庭寄养在公众中接受度不高。如何将家庭模式顺利推向社会,提高民众的接受度,是一个难题。

寄养家庭为儿童提供了进入另一个家庭生活的可能性,儿童本身对陌生的寄养家庭的接受程度,以及与寄养家庭的融合程度有着很大的不确定性,为了避免安置的不合理给儿童造成的再度伤害,招募到合适的寄养家庭尤为重要。而在寄养家庭数目不多的情况下,没有足够的寄养家庭可供筛选和配对,势必也会影响到后期寄养的质量。

正如 B1 女士所言,现在愿意接受这样孩子的家庭本来就不多,当前紧要的是先找到家庭把孩子养起来,那么相比之下这个家庭和这个小孩在其他方面的匹配程度,儿童的发展情况,关于这些方面的考量就显得没有那么紧迫,而仓促的安置可能会成为日后寄养矛盾的隐患。

4.1.2 服务方式不成熟

安置寄养家庭仅仅是家庭寄养的第一步,儿童在寄养过程中的发展情况才是寄养的重点,如果后期不能提供高质量的服务,势必会对未来的寄养的可持续性造成负面影响,服务的不周至或者不及时,甚至可能导致矛盾升级,造成协议期内的寄养中断。监护缺失儿童家庭寄养涉及到四方面主客体的互动:寄养个案工作人员(作为服务机构的代表),寄养家庭,被寄养儿童以及原生家庭。从理论上讲,寄养个案工作者的服务对象包括寄养家庭、被寄养的儿童、原生家庭三方面。寄养社工的表现微妙地影响着寄养过程以及后期寄养儿童是否能够很好地回归原生家庭,这个角色所赋予他们的多重角色和任务对他们从事监护缺失儿童个案工作的能力和素质有很高的要求,而更大的挑战是,面对这种新的寄养类型,工作者的知识储备和经验可能不足以支撑他们对寄养过程中的复杂情况作出足够合理的判断,同时也没有可以借鉴的经验。

首先,寄养儿童缺乏持续有效的跟踪服务。监护缺失儿童的家庭寄养处于尝试探索的阶段,在服务保障不成熟的基础上,机构主要是被动地回应寄养过程中的需要。在寄养的过程中,Y与寄养家庭的矛盾较为突出,比如生活习惯不良、性格不佳,这些问题可能是在破碎的原生家庭中形成的或者说因为原生家庭的破裂导致了儿童心理和行为的异常,这些创伤延续到了他们在寄养家庭的生活中,外显为他们对寄养家庭的排斥和抵触。这些微妙的情绪也许寄养家长未必理解,这就需要社工在寄养过程中加强跟踪和观察。但又因为社工没有与儿童和寄养家长朝夕相处,临时的短暂的走访无法将儿童寄养生活的全部展现出来,加上对儿童先前所生活的原生家庭了解不足,儿童微妙的情绪变化、心理困扰和需求可能很难被发现。比如在有限的走访评估过程中,评估者可能受到个人情绪等因素的影响,在评估过程中带有个人偏见,也有可能低估问题的严重性。在实际的评估中,评估者看到的只是评估的此时照料者与儿童之间的互动情况,对于在实际的照料生活中的情况,是否和当前看到的一致,这一点很难确认,因此持续的跟踪评估十分必要,但这也增加了工作量,对于工作任务本来就十分繁重的社工来说,这可能会降低他们实际的工作质量。^①而且儿童的年龄越大,原生家庭给他们带来的影响就越深远。X来到寄养家庭时只有四岁,来到寄养家庭时性格拘谨羞涩,在寄养父母的呵护下,逐渐变得活泼开朗。Y来到寄养家庭时已经是一个五年级的学生了,在原来不太温馨的家庭中形成的不良的生活习惯和性格

^①刘春玲,张旭琪.论儿童忽视评估中的困难[J].青少年犯罪问题,2008,(04):76-79.

上的缺陷给他的寄养家庭造成了很大的困扰,加上寄养父母年龄偏大,其教养方式也不为Y所接受。

其次,寄养家庭缺乏有效的培训和支持。目前在服务的过程中,没有针对寄养家长的培训项目或课程,只有对寄养家庭的评估,评估主要是对家长教育经验、经济水平、家庭居住环境等基本方面的考核。考核通过,就直接把儿童对接到寄养家庭中,如果3个月的磨合期通过,可以开始正式的寄养。寄养社工在前期与寄养家庭的互动会比较频繁,后期主要是通过微信、电话互动的形式和寄养家庭保持联系,了解寄养的发展情况。对接个案的社工本身可能在家庭寄养方面的知识和经验储备是匮乏的,不足以指导他们去指导一个新的有过教育子女经历的家庭的父母如何去管教孩子,而且社工本人在育儿方面的经验可能还不及寄养家长丰富,也没有系统的关于儿童知识、家庭教育等方面的培训和考核,他们所接受的匮乏的寄养知识的培训不足以支撑他们指导家庭寄养工作。社工的指导和帮助主要是跟随者寄养的过程走,在寄养家长碰到问题的时候为其链接资源,比如Y在后期寄养过程中问题不断,随着相处时间的增加,Y自身及其在原生家庭中习得的不良习惯逐渐暴露出来,寄养妈妈十分困扰,机构联系到心理老师和志愿者为Y和寄养妈妈进行心理疏导,但因为磨合过程的困难,一些志愿者没有坚持下去。事实上,对寄养家庭的培训非常重要,这种培训应当体现在寄养之前对寄养家长在教育方法、沟通方式、突发事件处理等知识和技巧的输入,也应当在寄养的过程中予以持续。N市儿童福利院在服务孤残儿童的寄养家长时,会对招募的寄养家庭进行集中培训和个人培训,培训和考核通过的家庭方可签署寄养协议。X的生母与寄养妈妈签订了四年的寄养协议,在生母具备了履行监护职责的客观条件之后,X终将要回到生母的身边。在寄养家庭的优越生活和回归后的原生家庭必然形成鲜明对比,跟着一贫如洗的生母一起生活,孩子如何去面对这些落差,同样,寄养家庭如何面对分离的现实,这些需要不断地探索,也需要寄养工作者在寄养过程中对寄养家庭予以持续的沟通和指导。而在短期,寄养的重心可能是保证儿童与寄养家庭的融合程度,但从长远来看,寄养分离的准备工作也需要有长足的策略上的规划、准备和指导。

再次,原生家庭监护能力的建设没有得到重视。一般情况下,被寄养儿童最终是要回归到原生家庭中去的,这涉及到对孩子的亲生父母监护能力的考量。一般而言,那些因吸毒、犯罪服刑的父母,作为这些社会问题的制造者和受害者,他们本身对孩子的监护能力也值得怀疑,或者他们本身也成长于一个监护缺失的家庭,当为人父母时,同样以一种错误的方式来对待他们的孩子。比如2013年发生在南京的“饿死女童案”,孩子的父亲吸毒被抓,作为唯一监护人的母亲也因毒瘾缠身,时常将自己的幼孩独自仍在家中,作为母亲她只有22岁,还不懂得为人父母之后如何对自己的孩子负责。X的母亲同样深受毒品侵害,作为唯一的监护人,同样时常因为外出寻毒不

管不顾自己的孩子。父母的不尽职，年幼的孩子很可能沦为牺牲品。事实上，很多流浪乞讨儿童也是来自监护缺失的家庭，甚至有些不幸被犯罪分子所控制。而往往，监护缺失的儿童，他们的家庭支持系统也十分薄弱，比如X，作为非婚生女，与父亲的亲属完全没有联系，母亲来自再婚的家庭，在X的外公过世后，只能依靠母亲生活。Y跟随父亲、继母生活多年，在父亲去世后，生母又拒绝履行抚养责任，唯一可以依靠的只有姑妈一家。这些监护缺失的儿童他们的原生家庭本身就是一个破碎的家庭，而他们的原生家庭也处于一个破碎的家庭支持网络中，当原生家庭出现了问题，他们的孩子也不能从家庭网络那里得到有效的支持和保护。作为儿童的法定监护人，儿童在寄养家庭的生活终将结束，重新回到亲身父母身边去，因此，在寄养期间，对于原生家庭父母亲监护能力的建设显得尤为重要。X的生母被判处有期徒刑四年，为了维系X与生母天然的依恋关系，社工和寄养妈妈会带X去监狱探望生母。但对于机构和寄养家庭来说，探监是一个艰难的决定，因为受到资金、监护相关政策、交通条件、距离、以及会面双方主观意愿的限制，加上社工和寄养妈妈的时间和精力也有限，X探视生母的机会和时间非常有限。在情感上，依恋关系得到了保留，但生母在监护能力的重建方面没有得到任何的支持和指导，这可能导致X回归原生家庭之后的监护再度面临问题。

4.1.3 没有家庭寄养的退出机制

寄养中断的可能性存在于寄养过程中的任何阶段，加上前期筛选的有限性和后期持续跟踪服务的局限性，监护缺失儿童家庭寄养的持续性和稳定性存在非常大的不确定性。造成寄养中断的原因可能来源于寄养家长和寄养儿童双方，也可能与社工未能及时提供有效的支持和服务有关，甚至还可能来自于原生家庭，或者是这些因素兼而有之。比如Y的行为问题可能使得寄养家庭主动退出寄养，导致寄养的中断，或者X的生母在寄养协议期内出狱，并要求返还监护权，导致寄养家庭被迫退出寄养。这些可能性客观存在却又不可预测。不管是哪一方要求退出寄养体系，倘若接下来无法为孩子提供稳定的照顾环境，无疑是对孩子的再度伤害。况且，退出现在的寄养系统，还涉及到监护能力的重新评估，而现在评估的这一套标准是否全面可行，应当设置怎样的评估内容和标准将对儿童的伤害程度降到最低，这些问题都有待考量。另外，寄养儿童也有可能因为各种原因长期滞留在寄养系统之内，比如原生家庭在客观上暂时不具备合格的监护能力或者主观上没有继续抚养的意愿，这导致儿童无法退出寄养系统，仍然依赖现在的寄养家庭或是需要为他们重新寻找和选择新的寄养家庭。

儿童退出寄养体系的时间具有很大的不确定性，另外也没有托底的临时庇护机构在儿童有更好的下家之前为其提供过渡的照料，那么孩子很可能再度面临监护缺失的问题。N市未保中心要求每个区都要建立属地化的儿童的寄养机构或是托管机构，但

因为各方面条件的不成熟,受到资金、人员等方面的限制,现阶段这样的寄养机构还没有建设起来,N市目前只有Q区有一个民办的寄养机构可以接收长期寄养的孩子,机构闲置了一层楼用来安置需要长期寄养的儿童,对这些儿童采取的也是大家长的管理模式,并且寄养的成本也较高。作为第二批儿童保护的试点城市之一,地处东部沿海地区的N市在同等级别城市中经济发展走在前列,媒体资源丰富,高校师资力量雄厚,社会组织建设情况也走在全国前列,即使是这样,在N市建立专门的寄养机构也不是一件易事,而在全国范围内,目前还没有一家公办的寄养机构。

相比之下,儿童福利院的孩子就不会面临这个问题。儿童福利院作为儿童的监护人,当儿童或是寄养家庭退出寄养体系时,儿童可以被收养,可以被其他合适的家庭继续寄养,也可以重新回到儿童福利院或在儿童成年后转入社会福利院。于福利院被寄养的孤残儿童而言,家庭寄养是为了更好地满足儿童的发展性需求,是一种更优的更有利于儿童自身成长的替代性抚育方式,同时也为福利院节省了人力、资金等方面的资源,响应社会福利社会化的要求。但是监护缺失的儿童家庭寄养的路径是相反的,在目前,为他们寻找寄养家庭是一种不得已而为之,因为没有亲属抚养人,也不被国家的福利机构接纳,又因为父母亲还在世无法被收养,只能把他们寄养到民间的爱心家庭中去。而且目前国家对于这类儿童家庭寄养的支持制度也没有构建起来。寄养面临着很多的挑战 and 不确定性。在寄养家庭十分有限的情况下,一旦发生寄养中断,可能无法及时实现再次的安置,儿童也无法正常的退出寄养系统。

4.1.4 解决监护缺失连带问题阻力重重

困境儿童的问题不是单一的,往往带有复杂性。这个问题在X身上具有典型性,X生活在家庭支持系统薄弱的环境中,她的母亲不会教育孩子也没有责任心,也没有接受过良好的教育。她的母亲之所以会有这样的表现,很大程度上受到她自己成长的环境的影响,她自己本身也成长于一个破碎的家庭环境。所以当她的孩子出生的时候,她没有为自己的孩子上户口的意识,即便有,可能也因为手续繁琐代价沉重而轻易打消了这个念头。她不知道为人母应尽到对自己孩子的教育和监护责任,甚至因为沉溺于毒品本身,也没有能力养活自己,更别谈她的女儿。长年累月,她处于一个不尽责的家长的位置,她的女儿生活在监护缺失的状态中,所以当她的贩毒被捕时,才发现了自己的女儿存在这么多的问题:没有户口,进不了幼儿园,没有人照顾,沟通障碍,甚至可能因为自己怀孕期间的吸毒存在健康隐患。所以当社会组织找到这个孩子的时候,发现这个孩子身上面临的不仅仅是无人监护的问题,监护缺失只是表象,还有很多连带的问题需要解决。

在为X落实寄养家庭的过程中,为了帮X落实户口、协调入学、办理各种缺失的证明材料,B机构在和各个部门进行沟通的过程中,总是会因为某些部门公事公办

的作风，认为在某些条件上不符合相关规定而协调失败，B机构辗转周折了近两个月的时间，动用了很多人情关系，终于将X的户口落实，并解决了就近入学的问题。B机构依托媒体资源，在解决这些问题的时候，很大程度上依靠的是发起人的人脉资源和私人交情，推进过程十分艰难，也耗费了大量的时间和精力。于很多社会组织而言，可能没有丰富的人际资源，在和政府部门打交道时无法寻求到相应的支持，加上政府部门内一些工作人员的不配合，碰到这些问题社会组织往往解决不了。另外，在未成年人的教育问题上，可能也需要教育部门的网开一面，能够给未成年人更好的保障。比如当孩子的户籍和学籍不在一起时候，为了方便寄养的孩子能够就近入学，需要教育、民政等部门的理解和支持。

在X的寄养期间，为了维系孩子和母亲的依恋关系，机构工作者会带X和寄养妈妈一起去监狱探监。但根据相关规定，因为寄养妈妈不是服刑者的亲属不能和X生母见面，X也因为年龄太小不能单独会见妈妈，根据探监的相关规定，需要填写申请、等待批复，手续繁琐，这让疲惫的探监者深感无奈，从长远来看，这可能会降低寄养妈妈主动带孩子探望生母的能动性，不利于她们依恋关系的重建。

若是不能以儿童利益最大化为原则，所有的政府部门和工作人员在对待儿童保护案件的时候都秉持公事公办的态度，那么机构就无法为儿童寻求到支持，儿童就无法获得应有的权利和保障。困境儿童保护问题涉及到众多的部门，机构和寄养妈妈在开展具体行动的过程中，周旋于各种繁琐的程序和规定以及人情往来，从长期来看，必然会对工作者和爱心人士的积极性造成挫败，最终影响到儿童的切身利益。

4.2 监护缺失儿童家庭寄养困境产生的原因探析

4.2.1 寄养家庭缺乏经济支持

4.2.1.1 对寄养家庭的经济支持没有列入财政规划

《家庭寄养管理办法》中规定，家庭寄养经费由寄养儿童的养育补贴、寄养家庭的劳务补贴和寄养工作经费三面组成。其中，寄养儿童的养育补贴费用由国家财政列支，对寄养家庭的劳务补贴和寄养工作经费由当地的人民政府予以保障，这意味着对寄养家庭是否予以劳务补贴以及补贴的数额，完全取决于地方政府。在N市，只有儿童的养育补贴落到实处，政府并没有在寄养家庭的劳务补贴方面有任何支持，在现实中，X的寄养家庭所能获得的照料费用是政府发给X的每月固定的监护缺失儿童基本保障金。在安置Y的时候，机构就对Y的寄养家庭的经济补贴与Y所在区的民政局进行协商，最终参照了一起虐童案件的补贴，区民政同意为Y的寄养家庭发放每月包括儿童基本生活保障金在内的合计2000元的补贴。参照福利院孤残儿童家庭寄养的相关协议，N市起草了关于困境未成年人临时家庭寄养评估的细则，对评估对

象、评估流程、评估内容做出规定,但对寄养家庭的经济补贴丝毫没有提及。根据N市的相关规定,评估认定的监护缺失儿童每月可享受1150元的基本生活保障金。在实际中,这笔钱可能是一个寄养家庭养育一个孩子所能获得的所有经济支持,因为寄养经费没有列入地方政府的财政规划,因此对于寄养家庭能否获得一定的经济补贴,以及能够获得多少的补贴,都具有很大的不确定性。

为监护缺失儿童寻找寄养家庭,不可能完全建立在单纯的爱心之上,寄养家庭愿意照顾这些孩子,需要付出大量的时间、精力,甚至还要承担一定的风险。实施家庭寄养工作,应当将爱心和对寄养家庭的经济补偿以制度化的方式加以整合,从而保证寄养行为的连续性。就目前而言,寄养仍然仅仅被视为单纯的爱心奉献行为,政府对此没有任何的经济支持。固然,寄养家庭的爱心和奉献无法用金钱来衡量,但这并不意味着所有的付出都是无偿的。发展家庭寄养,鼓励有爱心的家庭承担儿童保护的社会责任,必须要有政府在资金方面的支持和激励,这样才可能持续下去。献爱心式的道德责任的捆绑,从短期来看会打击到寄养家庭的积极性,无法吸引到更多潜在的寄养家庭,从长期来看,也无益于家庭寄养模式的持续发展。

在当前有必要将对寄养家庭的经济补偿作为激励的手段,吸引更多的爱心家庭投入到儿童福利事业中去。美国的家庭寄养制度在发展之初,也经历了付费与不付费之争。付费制的支持者认为,如果不能采取付费的方法,就会导致那些“在外表上没有吸引力,或存在一些身体、精神或其它缺陷的儿童难以找到寄养家庭。”^①事实证明,有补偿的并且数目可观的经济支持对寄养家庭的招募和寄养家长的投入有着重要影响。在我国台湾地区,政府为寄养家庭提供高额的经济补贴,吸引更多的家庭参与寄养,保障儿童进入寄养家庭之后能够获得体面的生活。美好的政策倡导,背后若没有强大的经济支撑,必然夭折,这也是N市寄养家庭库迟迟无法建立的重要原因。

4.2.1.2 不合理的经费划拨方式给地方财政造成压力

N市探索家庭寄养过程中遭遇的困境也是我国儿童保护事业的普遍困境。目前政府在儿童福利事业整体的经济投入少,儿童保护事业千头万绪,相比之下,家庭寄养作为儿童保护事业中的小小一环,自然无法得到足够的支持,相比于其他群体,监护缺失儿童缺乏足够的话语权,他们的发展完全依赖于周围的环境。儿童福利工作必须要以持续的公共财政投入为支撑,没有财政经费的保障,儿童福利工作的发展会受到很多制约。

政府对儿童福利事业的重视不足,因为不合理的财政划拨方式,中央财政投入到儿童福利事业中的经费十分有限,使得我国的儿童福利事业只能在低保障的水平下运行。

^①Bremner R H, Barnard J, Hareven T K, et al. Children and youth in America : a documentary history[M]. Harvard University Press, 1970.

我国民政事业经费在社会保障体系中比例也非常低（见表4.1），这与当前民政工作的定位不相适应。

表4.1 部分年份我国民政事业经费支出占社会保障支出的比重（2007-2013 单位：%）^①

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
民政事业经费支出占 社会保障支出的比重	22.31	31.55	28.68	29.54	29.07	29.37	29.50

在民政事业支出中，社会福利所占的比例低（见表4.2）。观察近年民政的各项支出情况，发现民政各项业务的发展非常不均衡，在我国民政的各项支出中，社会救助支出所占的比重最大，平均达到48%，其次是优抚安置支出，平均达到24%，相比之下，社会福利的支出的平均比重仅为6%。以城乡最低生活保障制度为核心的社会救助体系得到了财政资金的充分支持，而在社会福利领域，很多公共服务项目因为没有足够的财政支持无法获得良性发展。进一步讲，层层划拨，造成了儿童福利事业经费紧缺的局面。

表4.2 部分年份我国民政各项支出的比重（2007-2013 单位：%）^②

类别	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	平均
优抚安置	31	20	24	23	22	24	24	24
社会福利	7	5	4	4	7	9	9	6
社会救助	42	38	50	48	55	51	51	48
自然灾害 救助	7	28	9	9	4	4	4	9
离退休人 员经费	2	1	1	1	1	1	1	1
其他	11	8	10	15	11	11	11	11

另外，中央财政对地方转移支付的比重过低，给地方政府造成了很大的压力。2012年，国务院颁布《国家基本公共服务体系“十二五”规划》，正式明确民政经费中央和地方政府共同负担的原则，但是在责任边界的划分上，中央政府承担的责任过低。

①胡文木. 论政府在社会福利中的财政责任——基于民政事业经费支出分析[J]. 浙江学刊, 2016(3).

②胡文木. 论政府在社会福利中的财政责任——基于民政事业经费支出分析[J]. 浙江学刊, 2016(3).

以国际货币基金组织9个国家2010年中央财政在社会保障总经费中的比例来看（见表4.3），2010年我国中央财政在社会保障中的投入只有10.2%，而同期其他国家的比例几乎都在80%以上。

表4.3 部分IMF国家中央财政社会保障支出比重（2010 单位：%）^①

国家	美国	英国	法国	德国	瑞典	澳大利亚	韩国	俄罗斯	中国
中央财政									
社会保障	94.9	88.6	91.7	75.4	72.7	89.6	81.5	80.9	10.2
支出比重									

其次，中央转移支付中对社会福利的投入比重过低（见表4.4）。从下表可以看出，中央财政的转移支付，一直以社会救助制度和优抚安置制度为核心，对社会福利制度的支持很小，在2011年之前社会福利的财政责任甚至完全由地方政府来负担。在现有的财政体制下，中央政府对民政事业的总体投入水平偏低，并且对地方的转移支付比重过低。儿童福利的建设水平在很大程度上取决于地方经济实力和政策取向，而我国地区之间、城乡之间经济发展水平十分不均衡，加上民政事业的千头万绪，儿童福利只能在低水平的层次上运行，最终导致了每个儿童所能得到的保障维持在较低水平。

表4.4 部分年份我国中央政府在民政各领域中的转移支付比重（2007-2013 单位：%）^②

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
优抚安置	45.3	24.1	28.3	31.4	26.8	33.4	30.7
社会救助	44.8	35.4	57.4	56.8	63.9	56.9	62.8
灾害救助	9.9	40.5	14.2	7.7	4.6	6.3	4.8
社会福利	0	0	0	0	1.4	2.3	2.6

4.2.2 家庭寄养配套保障措施不足

我国孤儿的家庭寄养在制度保障方面已经相对成熟，寄养的孤儿不仅基本生活有保障，其在教育、医疗、康复等方面的责任国家也予以兜底，寄养家庭无后顾之忧。而监护缺失儿童目前还没有完全纳入制度保障之中，除基本的生活保障之外，政府在

^①胡文木. 论政府在社会福利中的财政责任——基于民政事业经费支出分析[J]. 浙江学刊, 2016(3).

^②胡文木. 论政府在社会福利中的财政责任——基于民政事业经费支出分析[J]. 浙江学刊, 2016(3).

其他方面的责任缺失。比如监护缺失儿童在教育、医疗等方面的支持性政策还没有出台,政府没有承担起兜底责任,这不仅增加了寄养家庭的经济负担,也会影响到儿童的切身利益,比如出于经济因素的考虑,当被寄养儿童应当就医时,寄养家长可能不会选择及时将孩子送到医院。对于服刑人员子女,寄养家长还需要带子女和亲生父母会面,维系依恋关系,而一般情况下,服刑的地方又比较偏远,探监手续繁琐,久而久之,可能会对寄养家长维持依恋关系的积极性造成影响。另外,除了与寄养家庭利益直接相关的制度安排,在儿童进入寄养体系前和退出寄养体系的支持也会影响到家庭寄养的发展。^①

监护缺失儿童的家庭寄养关系复杂,涉及到寄养家庭、被寄养儿童、社会组织、原生家庭、政府等多方面主体。社会组织需要同时服务于寄养家庭、被寄养儿童以及原生家庭,也需要相关政策的支持,但同时,也应当是被服务者。社会组织在服务的过程中,应当有完善的服务机制的指导,当然这有赖于政府出台更细致的规范和标准,否则,社会组织就仅仅是资源的链接者,无法对家庭寄养的质量进行有效的监督和管理。

4.2.3 寄养协议责任条款模糊

相关的政策文件是建立家庭寄养管控机制的重要依据,而寄养协议则是对寄养的主客体的行为进行管控的直接依据,一方面,它能够在机构、寄养家庭、行政组织之间建立协调和合作模式,对互动的主客体的具体行为进行约束;另一方面,也能够为各方的利益提供有效保障。在一般的家庭中,儿童的照料权和监护权是合一的,而在寄养家庭中,这两者确实分离的,这就使得监护缺失儿童的家庭寄养存在一定的复杂性。因此寄养协议对监护人和委托监护人之间的约束和控制就显得尤为重要,寄养协议应当对寄养各方的权利和义务予以规范,对寄养家长的权利、责任以及在儿童相关事宜方面的权限予以较为合理的说明。如果寄养协议对寄养家长的约束过多,可能会打击到寄养家长的积极性,造成其消极履行照顾的责任;如果寄养协议的约束过于宽泛,可能无法对寄养过程中的未知风险起到控制作用。当前的寄养协议只对民政部门和寄养家庭双方的权利义务做出较为笼统的规定,对协议双方各自责任的说明过于模糊。比如甲方即民政部门的权利义务包括照顾儿童、提供经济支持、走访、监督、以及当寄养家庭出现严重过失时的解约责任;乙方即寄养家庭的权利义务包括照料儿童、保障儿童的受教育权利和医疗权利、出现住院治疗的情形需要主动报告甲方、故意伤害的情形乙方要承担责任。协议的说明过于笼统,既没有体现出对寄养家庭利益的保障,也没有对双方消极履行责任或是寄养家庭侵害儿童利益的处罚方式做出说明。此外,社会组织的权责也没有在合同中有任何体现,这可能会导致社会组织在代

^①满小欧. 美国儿童家庭寄养制度研究[D]. 东北大学, 2013.

替政府行使甲方责任时候的没有清晰的界限或者当寄养家庭不服从管理时机构的介入缺乏足够的权威。

寄养过程中的持续存在的各种客观风险对儿童利益最大化的原则构成了挑战。这些挑战包括寄养过程中的医疗事故、交通事故等。X 的寄养妈妈工作忙碌,为保证有人来接 X 放学,聘请了一位爱心的阿婆,那么就会存在这样的风险和争议,倘若 X 在阿婆接送的途中遭遇意外,是否要对寄养家庭追责,对于这种争议,怎样的处置方式才算是合适的,同时又不打击到善的初衷。同样基于儿童利益最大化的考量,如果儿童发生意外需要进行手术,手术失败的责任由谁来承担,寄养家长是否有连带责任,应当接受怎样的处罚。这些内容,寄养协议都未有所体现,不仅无法保护到寄养家庭的利益,也可能造成日后纠纷的隐患。此外,对于关乎未成年人切身利益的事情,在他们的教育和就医问题上,寄养家长作为被寄养儿童的临时监护责任人,究竟他们在这些事情的决定上有多大的权限。对于临时监护责任人的权责政府是否有保障,在寄养过程中的这些意外由谁来承担责任,这些问题倘若没有明确的法律规范和原则的指引,很可能会成为日后纠纷的隐患,不仅伤害到儿童自身,同时也伤害到寄养家庭的切身利益。

4.2.4 部门之间缺乏有效的沟通协调机制

我国没有独立的统筹儿童保护工作的政府行政管理机构,与儿童福利和保护有关的工作分散在民政、教育、卫生、公安等各个部门及妇联、共青团等群团组织。各个部门对于儿童保护的认识不同,在没有统一的儿童保护权力机构的情况下,当儿童保护问题出现时,职能部门未必会主动承担责任,甚至会出现“踢皮球”的现象。譬如《民法通则》第十八条规定“监护人应当履行监护职责”,“监护人不履行监护职责或者侵害被监护人的合法权益的,应当承担责任;给被监护人造成财产损失的,应当赔偿损失。人民法院可以根据有关人员或者有关单位的申请,撤销监护人的资格”。但并没有具体指出所谓的“有关单位”是哪些单位,也没有关于“有关单位”不履行撤销监护人申请的职责的惩罚措施。因为没有牵头的责任部门,就会出现责任真空的现象。比如在对待服刑人员未成年子女的问题上,民政部门认为其不属于孤儿不符合救助条件,不在政府救助的职能范围之内,而司法部门只管犯罪的问题,于是这类儿童的权益保障问题成了法律的盲点。Y 的生母拒绝承担监护义务,只要有相关责任部门表示愿意以原告的身份请求剥夺孩子生母的监护权,那么 Y 在法律上就具备了被收养的条件,因为没有部门主动申请, Y 的监护权归属问题悬而未决。此外,各部门之间对儿童保护问题的认识不一,并不是每个部门在接触到儿童问题时,都能从儿童权利的角度出发,妥善地处理儿童保护的法理和情理之间的关系,为社会组织协调儿童利益相关事宜增加了阻力。

儿童保护牵一发而动全身，倘若没有统一的儿童保护权力机构的牵头，部门之间就难以对儿童保护达成共识并开展合作，难以充分尊重儿童利益最大化的理念，无法形成制度的合力。在我国很多地区，没有专门的未成年人保护机构，妇女儿童工作委员会和未成年人保护委员会象征性地成为儿童权利的代表机构。根据《国务院行政机构设置和编制管理条例》第六条的规定，议事协调机构本身没有行政管理的职能，它的主要职能是组织协调各个政府机构共同做好妇女、儿童保护工作，但它们本身并不从事具体的儿童保护工作，也不会不提供具体的儿童保护服务。这两个委员会的办公室大多分别设立在作为群团组织的妇联和共青团，这样的设置导致其缺乏足够的权威，很难协调作为其上级部门的教育、卫生、公检法等政府机构支持其工作的开展，^①如果与未成年人相关的政府部门之间无法形成制度的合力，未成年人保护政策就难以落到实处，也无法实现儿童利益的最大化。

4.2.5 公众接纳度低

在传统的家庭观的影响下，人们普遍将孩子视为自己的私有财产，不愿意过多干涉别人的家务事，也不希望别人插手自己的家务事，长期的家庭内部的专治管理松弛了社会对儿童保护的监督意识和能力，久而久之，整个社会形成了冷漠对待儿童的氛围。在现实生活中，公众对监护缺失儿童的接纳度低。监护缺失儿童很多来自吸毒或是服刑人员的家庭，这样家庭走出来的孩子常常连同他们的父母一起被标签化，难以被社会接受。即使是有家庭愿意寄养，考虑到孩子混乱的家庭背景，可能也要再三犹豫。

^①程福财. 中国儿童保护制度建设论纲[J]. 当代青年研究, 2014, (05): 65-70.

第5章 监护缺失儿童家庭寄养的发展路径探析

5.1 宏观层面加强儿童保护的制度建设

困境儿童问题不仅是个人的问题，或是某个家庭的问题，更是整个社会的问题，一个国家必须要面对和解决的问题。在宏观层面，国家要加强儿童保护的制度建设，全方位地构建困境儿童保护网络。国家应当成为儿童的最终保护人，完善儿童保护法律法规体系的建设，出台细化的儿童保护政策，加大对儿童保护事业的财政投入，健全儿童保护行政体系的组织建设，和加强儿童保护人力资源的建设。

5.1.1 更新理念原则

联合国《儿童权利公约》第三条第一款规定，“关于儿童的一切行为，不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。”也就是政府和社会在对待儿童时，要有儿童利益最大化的意识。儿童利益最大化应当是一切儿童问题出现时首先应当遵循的原则。在法律和政策的制定和执行过程中，要始终以“儿童利益最大化”作为指导思想和基本准则，在公共资源的配置、儿童案件的处理程序中优先考虑儿童利益，推进立法、行政、司法对儿童权利的全方位的保护。^①公务人员在办公过程中，要灵活变通，从儿童利益最大化的视角出发考虑问题，以儿童利益最大化的立场来执行政策，而不是以公事公办为由否定儿童的应有权利。比如说，为保证儿童无条件获得出生登记权和合法的公民身份提供便利。

国家和政府要具备儿童权利最大化的理念和意识，增加对儿童福利事业的财政投入。适度普惠型儿童福利制度既是建设服务型政府的基本要求，也是在特殊时期缓解政府有限财力的最佳选择。但我国儿童福利资金的转移支付水平过低，政府责任严重不足，距离适度普惠的目标还有很大的差距。因此政府部门要改革不合理的财政支出结构，加大对儿童福利事业的财政支持力度，提高对困境儿童保护事业的财政投入。在中央政府和地方政府的财政责任边界上，要加强中央政府对地方民政事业经费的转移支付力度，首先确保政府在儿童福利事业经费中筹资主体的地位，再积极引导和支持社会力量参与到儿童福利公共事业的筹资中来。

5.1.2 完善法律政策

发展并完善监护监督、监护支持、监护替代制度。首先，建立并完善国家的监护监督制度，从发现、报告到介入，规定所有儿童工作者都有义务向国家有关机关报告

^①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.

儿童保护的嫌疑案件,并向政府或专门的儿童保护案件受理机构报告,对知情不报者予以处分,通过法律的保障推进并强化儿童保护的社会监督意识。其次,完善监护支持制度,对于因自身经济困难、育儿知识和技能缺乏、疾病、服刑等原因无法适当履行监护职责的家长,国家要建立一系列的监护支持服务,帮助家长履行监护职能,确保身处困境家庭儿童的各项合法权益得到保障。再次,完善临时监护制度,通过监护权的转移或委托的方式为处于监护高危状态的未成年人提供临时或长期的替代性照顾服务。^①通过完善监护法中关于委托监护权的规定,明确监护权委托的规范和程序,对委托监护人的权利、职责、任职资格、与法定监护人的关系、责任分担和法律责任予以明确的说明,^②保障委托监护人的合法权益。

5.1.3 加强组织建设

发达国家地区的历史经验表明,必须有一个政府的或者是政府授权的代表政府行使儿童保护意志的儿童保护的权力组织,这个组织要有足够的权力、资源和管理能力来处理儿童福利与保护相关事宜。^③欧洲儿童保护理事会认为,实现儿童政策可持续发展的组织框架应当是:在国家层面上,要有一个负责协调和监督国家战略实施情况的机构。在这个中央机构的统领下,与儿童保护相关的各个公共机构,明确各自职责,并处理好于其他公共或是私人机构的协调与合作。^④我国香港、台湾地区也有这样的儿童保护机构。香港于1958年成立了社会福利署(Social Welfare Department, SWD),在社会福利署下面成立了家庭及儿童福利科,以及防止虐待儿童委员会。关于儿童和家庭的服务众多,比如家庭保护及儿童服务、寄养服务等。台湾于1999年成立了内政部儿童局(在2013年改组为卫生福利部社会及家庭署),在2003年制定并发布了《儿童及少年福利法》(在2011年改为《儿童及少年福利与权益保障法》)。^⑤儿童保护机构的职责应当包括:儿保观念的宣传;监护人监护职能的培训和辅导;救助程序;相关部门和人员的协作机制;配套制度的制定;操作规范的引导。^⑥

我国儿童权利保护的职责,分散在各个部门,从长远来看,要有效落实儿童权利保护的相关制度,有必要对现有资源进行整合,这就需要成立统一的且职能强大的儿童福利统筹机构。有必要设立统一的职能强大的儿童福利管理机构,改变目前儿童福利工作分散的局面,同时将现有的儿童福利资源整合形成合力,更好地对地方各级儿

①程福财. 中国儿童保护制度建设论纲[J]. 当代青年研究, 2014, (05):65-70.

②杨红霞, YANG Hong-xia. 论儿童权利保护机制的建构--以监护为视角[J]. 宝鸡文理学院学报(社会科学版), 2015(6):121-125.

③尚晓援, 张雅桦. 儿童保护制度的要素缺失:三个典型案例的分析[J]. 青年研究, 2008(5):34-41.

④王世洲. 关于保护儿童的欧洲标准[J]. 法律科学, 2013, 31(3):163-171.

⑤杨红霞, YANG Hong-xia. 论儿童权利保护机制的建构--以监护为视角[J]. 宝鸡文理学院学报(社会科学版), 2015(6):121-125.

⑥杨红霞, YANG Hong-xia. 论儿童权利保护机制的建构--以监护为视角[J]. 宝鸡文理学院学报(社会科学版), 2015(6):121-125.

童福利工作的实施情况起到监督、指导作用。

5.1.4 充实人力资源

儿童福利服务的递送,需要专业人员的具体实施,这需要大力发展民间社会组织。目前我国民间组织管理的政策体系、评估体系、管理体系还没有建立成型,很多民间组织在发展中面临着准入困难、筹资困难、专业性不足等问题,难以满足儿保服务的真正需求。^①纵观国际社会,政府与非政府组织的密切合作是儿童保护制度有效运行的强大保证。比如荷兰有200多个为儿童服务的非政府组织,荷兰政府对非政府组织进行监管、评估,非政府组织也可以对政府的政策进行评估。^②与发达国家相比,我国大陆的非政府组织无论在数量还是在规模上都无法与之相提并论,专业的社会工作从业者数量不足。根据国务院困境儿童保障的要求,我国要建设一只69万的服务于基层儿童的专业社会工作者队伍。目前而言,我国基层儿童的社工队伍存在60万的缺口,我国儿童福利机构的工作人员中,拥有相应资质的儿童社工只有860人,仅占员工总数的5.8%。而在2014年,美国有64.9万的在职社工,其中,从事儿童、家庭、学校服务的社工人数达到30万,占美国在职社工的47%。^③我国的儿童保护工作刚刚开始,千头万绪,政府要为充实儿童保护的人力资源配置,为专业人才的培养提供资金和政策方面的支持,通过完善的职业生涯通道和高薪吸引并留住人才。

5.2 微观层面推进家庭寄养政策保障与服务保障的共建

在家庭寄养的操作领域,要完善监护缺失儿童家庭寄养的政策保障和服务保障,并做好制度之间的衔接。通过合理的激励政策和宣传措施,吸引更多的家庭参与寄养,弥补当前家庭寄养短缺的困境。完善寄养相关政策和服务保障,为寄养家庭、被寄养儿童以及儿童的原生家庭提供充分的支持。另外还要加强横向的学习交流和培训,以政府为主导,以专业的社会组织为依托,培育更多的爱心家庭参与到儿童福利事业中来,从制度上鼓励家庭寄养行为的扩展和可持续发展,实现儿童利益的最大化。

5.2.1 完善困境未成年人救助信息平台的建设

目前N市在未成年人保护的信息服务平台方面进行了有益的探索,建立了未成年人保护的综合服务平台,在困境未成年人的发现报告、及时转介和介入服务方面发挥着重要作用。建议在各个市或者县建立并充分发挥未成年人救助信息平台的作用,完善基层儿童保护体系的建设,充分发挥平台的数据采集、信息共享、案例转介和联合救助作用。在数据采集方面,建立困境未成年人数据库,对基础信息进行分类汇总、

^①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.

^②方芳.关于赴荷兰、英国考察未成年人保护工作的情况报告[J].预防青少年犯罪研究,2016(3):118-123.

^③资料来源:中国儿童福利月度分析,2016年12月。

及时维护和动态管理；在信息共享方面，实现政府部门之间以及政府部门与社会组织之间的信息共享；在案例转介方面，按照分类保障的标准及时将不同类别的救助对象转介给相应的救助机构；在联合救助方面，在儿童利益最大化的服务宗旨下，简化繁琐的办事程序，在合理的范围内，为有特殊情况的困境儿童开辟绿色通道，并为承接服务的救助机构提供更多的资源。

5.2.2 细化工作流程和规范，推动寄养政策完善

5.2.2.1 细化寄养协议中的责任条款

当前我国的家庭寄养的正式文件只有2014年颁布的《家庭寄养管理办法》（简称《办法》），对寄养家庭和儿童福利机构的权利和义务作了较为原则的规定。监护缺失儿童的家庭寄养协议参照《办法》执行，不能对寄养家庭、被寄养儿童的利益起到很好的保护作用。应当细化协议的责任条款，明确寄养家长作为临时或者委托监护人在对待寄养儿童的原则和一般性问题上的权限，对于寄养过程中的意外的责任承担甚至处罚机制也应当有较为明确的说明，避免漫长的寄养过程中各种不确定的意外成为日后纠纷的隐患，维护寄养家长的正当利益，更好地保障儿童在寄养家庭中得到周至的照料。

5.2.2.2 完善家庭寄养服务的介入方案

完善家庭寄养的实施机制，政府部门要抓紧制定寄养服务的介入和服务流程方案，从寄养家庭的征集到评估到筛选到培训到具体的介入过程，明确各个环节的甄选标准、评估标准、监督管理办法等内容，制定细化的操作性强的服务规范和标准。为了保证服务的有效性，还要建立系统的跟踪评估机制，一方面督促寄养家庭履行义务，另一方面更好地维护被寄养儿童的权益。^①

5.2.3 为寄养家庭提供广泛的支持

5.2.3.1 为寄养家庭提供广泛的经济支持

抓紧出台并落实针对寄养家庭的补贴标准，以较高的标准来吸引、鼓励和支持更多的爱心家庭关心和加入家庭寄养事业。在美国，政府为了鼓励家庭寄养，对寄养的家庭提供较为丰厚的补助，还通过税收减免的方式对寄养家庭予以激励，^②对吸引寄养家庭起到了一定作用。我国政府在提高寄养家庭补贴标准的同时，可以适当借鉴美国经验，通过将家庭寄养的行为同个人或者家庭的优惠或者福利措施相挂钩的方式，来吸引更多的普通家庭发展成为家庭寄养的后备力量。

^①鲍翠萍. 专业社工队伍介入失依儿童“家庭寄养”模式的价值研究[J]. 山东农业工程学院学报, 2014, (02): 109-110 报, 2014, (02)

^②满小欧. 美国儿童家庭寄养制度研究[D]. 东北大学, 2013.

5.2.3.2 加强对寄养家庭的培训指导

家庭寄养是一门专业性较强的工作,不仅对从事寄养工作的服务人员有较高的要求,对寄养家庭也有很高的要求,并且,因为寄养中断的可能性时时刻刻存在着,而导致寄养中断的因素错综复杂,寄养中断,将对儿童和寄养家庭造成比较严重的负面影响。因此在寄养之前,有必要对寄养家庭进行专业的培训,并且这种培训也应当持续到寄养的过程中。这些培训的内容可是一些日常的最简单的照料的细节,可以是寄养过程中的专业知识和技巧,也可以是对于寄养过程中一些突发情况的处理方式。广泛和持续的培训计划是十分有必要的,比如说香港社会福利署设计了一系列的寄养服务课程对寄养家庭予以支持^①,这些服务包括机构定期的培训活动,以讲座和工作坊的形式为主,包括社工在各区举办的联络分享小组,目的在于充分了解寄养家庭的需求。这些培训不仅对于指导寄养家长服务儿童是有所帮助的,同时也可以让寄养家长充分地感受到他们在寄养的过程中得到了充分的支持,从而更有信心对抚养的陌生孩子充满信心。

5.2.3.3 完善其他配套政策和服务

儿童生活在寄养家庭之中,儿童的需求就会转化为家庭的需求,因此对儿童需求的回应实际上是对寄养家庭的支持,减轻寄养家庭的负担,使寄养父母在回应儿童需求时能够更好地从儿童利益最大化的角度出发。比如美国联邦政府积极对寄养家庭予以医疗方面的保障,为了更好地保障寄养体系中儿童的权益,政府规定寄养体系中的儿童必须要拥有医疗保险,并且他们医疗保险的费用由联邦政府承担,除此之外,美国政府为儿童获取医疗救助过程中的障碍制定了相应的保障计划。^②政府应当将寄养的支持政策从基本的生活保障向外延展,制定儿童医疗、教育等方面的配套措施,并支持儿童和家庭能够获得心理辅导和专业咨询的服务。

5.2.4 加强原生家庭监护能力的重建

在寄养期间,寄养工作者要尽可能地保持孩子与原生父母的联系,通过电话、探视等方式,保持父母和子女之间的互动,维系父母与子女之间的情感联系,让父母和儿童双方明确地知道机构在不遗余力地鼓励他们之间的融合。对于儿童的原生家庭,社工要予以充分的鼓励,给他们相信自己在未来能够照顾好孩子的信心,利用寄养的过渡期加强对原生家庭家长亲职能力的教育和指导,并对家长监护能力的发展情况进行跟踪评估,评估每一个阶段他们与儿童融合的可能性。并且这种支持不应在寄养结束就立即中断,即使儿童退出寄养体系,回到了原生家庭,也要继续关注家庭的监护情况并及时予以支持。

^①详情见附表C。

^②满小欧. 美国儿童家庭寄养制度研究[D]. 东北大学, 2013.

5.2.5 建立属地化的寄养机构或临时托养机构

在理想的状况下,建立属地化的寄养机构对监护缺失儿童承担兜底责任,在为儿童寻找合适的寄养家庭期间或者寄养中断期间为儿童提供临时或者长期的照料,避免监护真空现象的出现。寄养机构应当配备专门的人员对儿童进行照料,或者可以通过招募志愿者家长在机构内为儿童提供短期的陪伴和照料,营造类家庭的环境。在短期内,可以依托现有的社会组织和儿童福利机构的资源,为儿童提供临时的栖息之所,当然这也需要政府在资金方面的支持和在相关政策方面的通融。

5.2.6 大力宣传,加强国际、地区之间的经验交流

发展监护缺失儿童的家庭寄养,需要社会各界的支持,需要通过广泛的宣传,倡导形成全社会来共同关心监护缺失儿童的氛围。报纸、传单、网络、讲座等途径积极倡导,可以促进民众对家庭寄养形成正面的认知。家庭寄养的发展离不开专业社会工作队伍的支持。家庭寄养政策的完善影响着福利的递送,而从业人员的专业素养左右着寄养事业的可持续发展。国外对于儿童社工的专业技能具有很严苛的要求。在英国,从事儿童工作的社工,必须要学习儿童社会工作的相关课程并拿到学位,同时还需要有实习的过程,考核合格之后,方能成为合格的社工,开展儿童保护服务工作。^①美国寄养体系内的社工,都是经过了本科及以上学历的教育,通过了社会工作者职业资格认证,社工的专业化和职业化之间有着很好的衔接。^②我国的儿童保护战略刚刚起步,很多方面还不成熟。应当加强国际之间、地区之间的交流学习活动,在家庭寄养的流程和个案管理方面汲取有益经验,与我国本土实践相结合。通过广泛的国际合作,为儿童保护机构的专职工作者定期开展教育、心理、法律、社工等专业知识的系统培训,培养一批训练有素的工作人员,^③提升寄养体系中社工的专业化水平,将社工的专业方法、价值和理念融入到具体的问题应对中去。为寄养儿童的健康成长构建良好的社会支持网络,为寄养家庭提供更好的支持。^④

①童小军. 英国的儿童福利和社会工作(下)[N]. 中国社会报,2008-03-27(004).

②满小欧. 美国儿童家庭寄养制度研究[D]. 东北大学,2013.

③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,(02):139-141.

④鲍翠萍. 专业社工队伍介入失依儿童“家庭寄养”模式的价值研究[J]. 山东农业工程学院学报,2014,(02):109-110报,2014,(02)

结语

监护缺失儿童，虽然父母健在，但是因为各种主观或者客观的原因无法履行对其的监护和照料责任。在法律上他们不属于孤儿，无法进入到国家针对孤儿的福利保障体系之中。而各地的未保中心，服务群体仍然以流浪儿童为主，并且在服务的形式上也不具备长期养护这类儿童的条件，不能满足这个群体的普遍需求。近年来，社会各界的救助力量兴起，因此可以引入家庭寄养作为该类儿童的临时安置方式。

本文以 N 市某困境儿童公益机构为两名监护缺失儿童安置寄养家庭的案例为研究对象，对发展此类儿童家庭寄养模式的困境进行探讨，发现监护缺失儿童的家庭支持系统薄弱，缺乏足够的社会支持。我国儿童保护事业的国家责任不足，与儿童利益的最大化原则相违背，体现为低水平的资金投入，和不完善的公共政策的建设。此外，儿童保护的权力机构职能分散且缺乏有效整合，以及公众滞后的儿童保护观念，这些因素共同导致了我国整体困境儿童保护事业发展缓慢且阻力重重。

发展监护缺失儿童家庭寄养模式，依赖于宏观背景环境的改善，也离不开寄养相关政策和服务方面的完善。监护缺失儿童的家庭寄养，涉及到被寄养儿童、寄养家庭、原生家庭和社会组织等多个主体，为了保障儿童利益的最大化，家庭寄养的实施需要充分满足三方面的需要：其一，要充分保证寄养儿童的需要，保障其衣食住行基本生存需要的满足，以及受教权利和医疗权利的有效落实；其二，要充分保证寄养家庭的多方面的需要，保障寄养家庭获得足够的经济支持和培训，不会因寄养造成生活质量的下降；其三，要充分保障原生家庭的需要，通过对原生家庭监护能力的重建促进儿童尽快回归到原生家庭中。而这些目标的实现，有赖于宏观儿童保护制度的完善，和全社会的儿童保护价值理念的倡导，形成外部的儿童保护网络，也有赖于微观的专业方法对寄养中的各个主客体的大力支持。从宏观的儿童福利框架的完善到微观的儿童保护工作者自身素养的提升，都有漫长的路要走，对其中的任何一个环节的反思，不仅对监护缺失儿童的群体，对于我国困境儿童以及所有儿童福利和保护制度的建设都具有十分重要的意义。

参考文献

一、专著类

- [1]Bremner R H, Barnard J, Hareven T K, et al. Children and youth in America : a documentary history[M]. Harvard University Press, 1970.
- [2]周震欧. 儿童福利[M]. 巨流图书公司, 1995.

二、报纸类

- [1]童小军. 英国的儿童福利和社会工作(下)[N]. 中国社会, 2008-03-27(004).

三、期刊类

- [1]Kaler, Sandra R., and B. J. Freeman. "Analysis of Environmental Deprivation: Cognitive and Social Development in Romanian Orphans." Journal of Child Psychology and Psychiatry 35.4(1994):769-81.
- [2]Schofield G. The significance of a secure base: a psychosocial model of long-term foster care[J]. Child & Family Social Work, 2002, 7(4):259-272.
- [3]白睿. 孤残儿童家庭寄养问题探析——基于相关主体的分析视角[J]. 社会福利: 理论版, 2012(4):20-23.
- [4]鲍翠萍. 专业社工队伍介入失依儿童“家庭寄养”模式的价值研究[J]. 山东农业工程学院学报, 2014, (02):109-110 报, 2014, (02)
- [5]曹诗权. 未成年人监护制度演进规律与现实走向[J]. 中华女子学院学报, 2016, 28(2):5-18.
- [6]程福财. 中国儿童保护制度建设论纲[J]. 当代青年研究, 2014, (05):65-70.
- [7]成海军. 从中外儿童福利院舍照顾的比较与变化看我国儿童福利的发展方向[J]. 社会福利, 2003(10):59-61.
- [8]方芳. 关于赴荷兰、英国考察未成年人保护工作的情况报告[J]. 预防青少年犯罪研究, 2016(3):118-123.
- [9]贺新春, 阴秀琴. 社会转型期“法律孤儿”抚育模式研究[J]. 广西社会科学, 2013(5):85-88.
- [10]胡文木. 论政府在社会福利中的财政责任——基于民政事业经费支出分析[J]. 浙江学刊, 2016(3).
- [11]蒋国艳. 论服刑人员未成年子女的救助及其完善[J]. 经济与社会发展, 2015, 13(5):92-96.

- [12]李细香, 阳海霞. 社会工作介入孤残儿童家庭寄养工作的空间[J]. 社会工作, 2011(2):68-70.
- [13]李星瑶. 儿童家庭寄养安置中断的避免——从三类角色及社会支持系统角度分析[J]. 理论界, 2006(12):122-123.
- [14]林少瑛. 给孩子一个温暖的家——香港寄养服务概况[J]. 社会福利, 2003(10):31-34.
- [15]刘春玲, 张旭琪. 论儿童忽视评估中的困难[J]. 青少年犯罪问题, 2008, (04):76-79.
- [16]刘红霞. 在押服刑人员未成年子女救助体系的构建与完善[J]. 法学杂志, 2016, 37(4):125-132.
- [17]刘新玲, 张金霞, 杨优君. 中美服刑人员未成年子女救助的理论与实践比较[J]. 福建行政学院学报, 2009, (01):39-45.
- [18]鲁容芳, 张诚学, 林蕾. 32例孤残儿童家庭寄养安置中断解析[J]. 社会福利, 2002(8):27-30.
- [19]马利峰, 胡悦, 罗思荣. 孤残儿童家庭寄养模式暨“杭州模式”的建构[J]. 山西高等学校社会科学学报, 2009, 21(7):44-47.
- [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, Richard P. Barth. 美国儿童家庭寄养制度的变革与借鉴——基于自由主义与国家干预主义的福利辨析[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2015, 30(1):15-21.
- [22]满小欧, 李月娥. 美国儿童家庭寄养体系及其启示[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2011, 13(6):527-533.
- [23]民政部社会福利和慈善事业促进司. 《儿童家庭寄养管理暂行办法》实施中遇到的问题及政策建议[J]. 社会福利:理论版, 2012(1):45-50.
- [24]尚晓援, 李海燕, 伍晓明. 中国孤残儿童保护模式分析[J]. 社会福利, 2003(10):38-41.
- [25]尚晓援, 伍晓明, 万婷婷. 从传统到现代:从大同经验看中国孤残儿童福利的制度选择[J]. 青年研究, 2004(7):9-18.
- [26]尚晓援, 张雅桦. 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):34-41.
- [27]孙睿雯. 孤儿家庭寄养福利政策的公平与效率——福利经济学视角的分析[J]. 社会福利:理论版, 2013(11).
- [28]谭明珠, 龚厚玲. 大龄儿童家庭寄养[J]. 社会福利, 2006(11):19-19.

- [29]王君健. 社会控制理论视角下“法律孤儿”机构救助问题探究[J]. 中国青年研究, 2016, (03):70-75+55.
- [30]王世洲. 关于保护儿童的欧洲标准[J]. 法律科学, 2013, 31(3):163-171.
- [31]王彦斌. 家庭寄养模式管理中的主体、对象及其关系[J]. 昆明大学学报, 2007, (01):28-31
- [32]王振昭, 杨丽新. “法律孤儿”生存问题研究综述[J]. 法制与社会, 2016, (26):170-171.
- [33]王玥. 家庭寄养青少年的家系困惑与抗逆力问题[J]. 中国青年研究, 2014(5):11-15.
- [34]武俊萍. “乳娘”的失落:孤残儿童家庭寄养政策缺失分析——以T市某“乳娘村”为例[J]. 社会工作, 2014(1):32-39.
- [35]吴鲁平, 韩小雷. 孤残儿童家庭寄养政策研究[J]. 中国青年研究, 2006(1):30-35.
- [36]吴鲁平, 韩小雷, 刘文斌. 孤残儿童家庭寄养效果的实证研究——对北京大兴区礼贤镇的调查分析[J]. 青年研究, 2005(6):31-40.
- [37]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, (02):139-141.
- [38]杨红霞, YANGHong-xia. 论儿童权利保护机制的建构——以监护为视角[J]. 宝鸡文理学院学报(社会科学版), 2015(6):121-125.
- [39]姚建龙. 国家亲权理论与少年司法——以美国少年司法为中心的研究[J]. 法学杂志, 2008(3):92-95.
- [40]俞宁, 张玉霞. 从合肥市儿童福利院“阳光村”模式看家庭寄养[J]. 社会福利, 2003(10):23-25.
- [41]曾凡林. 孤残儿童家庭寄养政策制定的基础[J]. 社会福利, 2002(7):28-32.
- [42]张诚学. 英国、香港、上海家庭寄养比较[J]. 社会福利, 2003(10):4-7.
- [43]张丽君. 国家亲权理念下服刑人员未成年子女监护干预浅析[J]. 预防青少年犯罪研究, 2015(5):103-109.
- [44]章淑萍, 鲁容芳, 张诚学. 城市孤残儿童家庭寄养模式的探讨:上海的经验与启示[J]. 社会福利, 2001(6):22-26.
- [45]张卫英, 陈琰. 国家机关在法律孤儿社会救助中的作用[J]. 中国青年社会科学, 2008, 27(4):34-37.
- [46]周菊平, 陈刚. 孤残儿童——寄养家庭变更的影响及对策[J]. 社会福利, 2008(4):44-45.
- [47]朱海燕, 陆惠琴, 邱梅, 等. 上海家庭寄养儿童社会融合需求及对策研究[J].

中国民康医学, 2013, 25(19):87-90.

四、学位论文类

[1]满小欧. 美国儿童家庭寄养制度研究[D]. 东北大学, 2013.

[2]盛平. 服刑人员未成年子女救助问题研究——大连阳光溢鸿儿童村的个案分析[D]. 大连理工大学, 2009.

[3]肖云梅. 服刑人员未成年子女救助问题研究[D]. 湘潭大学, 2014.

附表

附表 A 29 个省份困境儿童分类保障政策的出台情况^①

地区	保障范围	人员配备	资金来源
北京	机构集中养育孤儿弃婴；事实无人抚养儿童；贫困家庭重病残疾儿童；残疾儿童；0-3 岁家庭困境婴幼儿。全市困境儿童 3.7 万人。		纳入市、区两级财政预算，中央孤儿生活费用补助。地方公共财政预算和福利彩票公益金预算。
天津	社会散居孤儿；艾滋病病毒感染儿童；贫困家庭残疾儿童。全市困境儿童 41561 人。		市区两级财政部门 2016 年安排资金 1700 万。
河北	孤儿；事实无人抚养儿童；低保家庭儿童；逐步为重残、重病、家庭监护缺失儿童以及父母重病家庭儿童提供基本生活保障。	选拔专人担（兼）任儿童福利督导员或儿童权利监察员。	
内蒙古	孤儿；艾滋病病毒感染儿童；事实无人抚养儿童；法定抚养人无抚养能力儿童；受侵害虐待儿童，贫困单亲家庭、失足未成年人，家庭贫困的留守流动儿童	聘请专职或兼职儿童救助保护督导员	
辽宁	孤儿；流浪未成年人；受艾滋病影响儿童；事实无人抚养儿童；低保家庭儿童；需要临时救助的儿童。	设立专人担（兼）任儿童福利督导员或儿童权利监察员。	
江苏	孤儿；监护缺失儿童；重残、重病及流浪儿童；受侵害和虐待的儿童、单亲家庭儿童、失足未成年人、家庭贫困留守儿童。全省困境儿童约 25 万人。	聘请专职或兼职儿童救助保护督导员。	纳入财政预算。
浙江	事实无人抚养儿童；重病、重残、罕见病儿童。		
福建	孤儿；法定抚养人无抚养能力儿童；低保家庭儿童；需要临时救助的儿童。	设立专人担（兼）任儿童福利督导员或儿童权利监察员。	
江西	孤儿；艾滋病病毒感染儿童；重病重	至少设立 2 名专人	

①资料来源：中国儿童福利月度分析 2017 年 1 月报告。

附表

	残儿童；特困供养儿童（法定抚养或抚养人无抚养能力、事实无人抚养）；低保家庭儿童。	担）（兼）任儿童福利督导员或儿童权利监察员。	
山东	事实无人抚养儿童；法定抚养人无抚养能力儿童；重残、重病、罕见病需长期治疗的贫困家庭的儿童。全省 1.3 玩命困境儿童纳入保障范围。		省、市、县三级财政共同负担，省级财政对东、中、西部地区分别补助 20%、30%、40%。
湖南	孤儿；特困救助供养儿童；低保家庭儿童；残疾儿童；事实无人抚养儿童和需要临时救助的儿童。	设立专（兼）职儿童福利督导员或儿童权利监察员。	纳入市县财政预算。
广东	孤儿；自身困境儿童；家庭困境儿童；安全困境儿童和临时困境儿童。	设立专人担（兼）任儿童福利督导员或儿童权利监察员。	
云南	孤儿；艾滋病病毒感染儿童；事实无人抚养儿童；重病、重残儿童；贫困家庭儿童；流浪儿童；家庭监护缺失或监护不当儿童。	每村（居）民委员会至少选配 1 名专人担任儿童福利督导员。	省财政一般性转移支付，探索福彩公益金政府购买服务等形式支持。
陕西	孤儿；事实无人抚养儿童；贫困儿童。		省、市、县三级共同负担，省级福彩公益金列专项资金予以扶持。 2015 年下拨补助资金 1.03 亿元。
甘肃	自身困境儿童（重病、重残）；家庭困境儿童（父母双方重病重残或一方死亡另一方重病重残）；监护困境儿童（孤儿、事实无人抚养儿童、家庭监护缺失或监护不当）。	专人担（兼）任儿童福利督导员或儿童权利监察员。	
重庆	事实无人抚养儿童，全市有困境儿童 1.5 万。		财政支出超过 1 亿。

附表 B “监护缺失”未成年人困境评估表^①

困境 分级	困境分级标准	困境分级评定			保护分级与标准		保 护 分 级 评 定
	困境状态	是	否	等级	保护分级	保护标准	
一级 困境	1、监护人长期 服刑在押或强 制戒毒的未成 年人；				一级保护	需要立即确 定临时监护 人或由区临 时托养机构 照料，参照散 居孤儿基本 生活费 80%发 放生活补助。	
	2、父母一方死 亡或失踪，另一 方因上述情况 无法履行抚养 义务和监护职 责的未成年人。						
二级 困境	1、父母双方重 残（2 级以上残 疾，下同）、重 病（参照各地重 特大疾病救助 办法规定）的未 成年人				二级保护	需要给家庭 和监护人增 能，参照散居 孤儿基本生 活费一定比 例发放生活 补助。	
	2、父母一方死 亡、失踪，另一 方重残、重病无 法履行抚养义 务和监护职责 的未成年人。						
三级 困境	1、父母一方死 亡、失踪。				三级保护	需要培训、教 育未成年人 父母和监护 人，并由社会 力量介入帮	
	2、父母一方重 病、重残。						

^①资料来源：《N 市未成年人保护工作对象评估标准》。

附表

						扶。	
	3、父母一方服 刑在押或强制 戒毒。						
	4、另一方履行 抚养义务和监 护职责不到位 的未成年人。						

附表 C 香港社会福利署家庭寄养培训项目^①

训练项目名称	
训练(一)：工作坊：「小方法、大效果：与亲生父母沟通有妙法」 目标：协助寄养家长掌握与不同性格或情绪反应的亲生父母的沟通技巧，通过良好的合作关系，共同促进寄养儿童的成长 讲者：社会福利署中央寄养服务课社工张金旗先生	训练(二)：讲座：「为寄养儿童安排长期及妥善的福利计划」 目标：提升寄养社工为寄养儿童制定和执行长远福利计划的知识和技巧 讲者：社会福利署高级临床心理学家马绮文女士
训练(三)：讲座：「儿童焦虑莫轻视」 目标：协助寄养家长认识有焦虑情绪的儿童的特征，及了解如何协助儿童面对焦虑 讲者：医院管理局「儿情计划」社工潘月华女士	训练(四) 讲座：「育儿锦囊」 目标：让寄养家长掌握照顾婴幼儿的技巧，及如何防止家居意外 讲者：卫生署护士长（健康资讯组）邓丽幸姑娘
训练(五)：讲座：「如何协助儿童面对尿床的困扰」 目标：协助寄养家长认识儿童尿床的成因，及治疗方法，从而改善儿童的尿床情况 讲者：医院管理局伊利沙伯医院外科部顾问医生钟立人医生	训练(六)：工作坊：「让孩子在游戏中成长」 目标：协助寄养家长明白如何透过趣味游戏促进亲子关系、训练儿童专注力及培养儿童独立自理的能力 讲者：东华三院「亲子互动辅导服务」社工黎秀雯姑娘 社会福利署中央寄养服务课主任潘伦经先生
训练(七)：讲座：「儿童精神病的误解及事实」 目标：协助寄养家长认识不同类型的儿童精神健康问题及治疗方法，及处理患病儿童的行为问题的技巧，以便帮助患病儿童面对困难 讲者：玛丽医院精神科顾问医生、儿童及青少年精神科主管陈国龄医生	

^①资料来源：香港社会福利署官网。

致谢

又到栀子花开的季节，就像这段致谢的开始，是新的开始也意味着和一个阶段的告别。感慨自己在研究生三年期间所获得的成长与蜕变，和那些在漫漫求学路上给过我引导、激励和批评的良师益友，一路上正是有你们的陪伴，我的研究生生涯才不孤单。

坐在春日随园一间安静的小教室，窗外一片摇曳的新绿，欢送着一张张亲切的面庞，又迎接着如三年前的我一样的懵懂少年。猫咪在自由的泥土中随意打滚，老人接过放学后孩子的书包，看他们奔跑着消失在远方。我淹没在同行的人群里，在自由的空气中，分不清身边是背着旅行包的教师，还是气质芳华的学生。我想这就是随园的魅力吧，这是南师带给我们的积淀吧，在自由的空气中学习、思考和成长，我也成长为了一个从容而自信的人。我要感谢身边的每一个给予这样的机会让我们自由成长的人，感谢有缘和杜景珍老师成为师生，杜老师兢兢业业，不慕虚荣，其人格魅力深深影响着很多学子，在论文的写作过程中，从论文的选题、开题到撰写和定稿过程中的每一个环节老师都悉心指导！感谢因这篇文章，我所结缘的公益人士，你们让我有机会重新认识和理解公益事业，不仅需要爱心，还需要勇气，智慧和创新！感谢社保班的每一位同学，三年来我们相互关心和帮助，我们各自分享着理想和烦恼，相互影响和重新定义着彼此，然后每一个都成长为更好的自己，即将各奔东西，愿今后诸君在各自的领域大有作为，不忘初心！感谢亲朋一如既往的支持，我知道你们永远都不会离开我，一直在背后默默支持和关心着我！感谢我和南师大的美妙缘分，和这缘分带给我的一切际遇，让我成为了现在的我！而我也不能停泊太久，人生旅途中的这一片风景会和风景中的你们一起成为美好的回忆。接下来的日子我要更加努力，迎接更多的挑战，和生命中的每一场际遇，而南师给我的这一切，我将深深铭记于心，

丁陈晨
于南师大随园