

困境儿童的福利需求、救助不足与保护机制研究

——基于困境儿童的类型化分析

武艳华, 周 辉

(河海大学公共管理学院, 江苏 南京, 210098)

摘 要: 伴随着社工服务精准化的不断推进, 困境儿童分类型、分需求、分路径的精准救助成为必然要求。立足于江苏省南京市X区困境儿童的实证研究和类型化理论的视角, 结合困境儿童致困成因和需求多样性的复合标准, 将困境儿童类型分为个体内部生理致困型(残病致困型)和外部环境致困型(家庭非完整性致困型、监护不利致困型、经济贫困致困型)两大类四种类别, 将其社会保障类型分为基本生活保障、教育保障、医疗康复保障, 并在此基础上评估其社会保障状况、福利需求, 最终提出以困境儿童重要困境为核心, 由全社会共同参与, 涵盖微系统、中系统、外系统、宏系统等四个保护层的无缝隙的困境儿童社会保护机制框架, 以期促进困境儿童社会保障政策与社会救助实践的日臻完善。

关键词: 困境儿童; 社会保障; 救助不足; 支持策略; 类型化

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1671-623X(2018)03-0059-08

困境儿童的概念源自西方社会政策领域, 伴随着近年来我国困境儿童遭遇社会侵害的事件频发, 从而引发多方关注。通常来说, 相较于普通儿童, 困境儿童在自身、家庭、所处社会环境等方面均遭遇特殊困难, 致使其基本的生存处境与发展权利遭遇障碍, 亟需福利保障与实务救助。但受困境儿童问题多元复杂、现有政策尚处完善阶段、既有研究对困境儿童成因、保障需求与干预措施系统化研究较弱等因素综合作用所限, 我国困境儿童的福利保障政策与实务救助深陷救助思想多元、救助内容混杂、救助措施可操作性不强的泥淖, 亟需进行类型化的研究。“类型化”作为一种关系化、结构化的思考方式, 其对概念内外部体系关联的类型化要求与

困境儿童福利保护制度的内在构建要求相契合。在此背景下, 本文立足对江苏省南京市X区困境儿童的调查实例, 通过对困境儿童致困原因、社保状况、福利需求、救助不足的类型化分析, 阐述困境儿童救助的类型化支持体系, 以期加深政府机构及学界对困境儿童致困成因、社保状况、福利需求、救助不足的多元认知, 为困境儿童社会保障、福利救助与实务实践的完善提供参考。

一、困境儿童类型化的相关研究 及本文的分析视角

整理关于困境儿童类型化的相关研究发现, 以

■ 收稿日期: 2017-11-02

■ 基金课题: 中央高校基本科研业务费重点培育专项“公益创投基层服务成效及组织运作逻辑”(2015B24914); 江苏省333工程科研资助项目“公益创投基层服务成效及组织运作逻辑”(BRA2015404); 江苏省研究生创新工程“家庭结构疗法视角下困境儿童的家庭照顾模式研究”(SJCX17_0178)。

■ 作者简介: 武艳华(1985—), 女, 满族, 讲师, 博士; 主要研究方向: 家庭社会工作, 移民社会学。

■ 引文格式: 武艳华, 周辉. 困境儿童的福利需求、救助不足与保护机制研究——基于困境儿童的类型化分析[J]. 社会工作与管理, 2018, 18(3):59-66.

困境儿童概念类型化研究居多,困境儿童致困成因类型化研究次之,困境儿童保障内容与层次类型化研究较少,而对困境儿童概念内涵、致困成因、保障内容与层次类型进行系统类型化研究尤为缺乏的状况。

(一) 困境儿童概念的类型化研究

该类研究主要依据困境类型、困境时长、困境显示度三种标准,对困境儿童的概念进行类型化。大多数研究和社会政策的实施依据困境类型对困境儿童概念进行类型化,其中,比较典型的研究如下。刘继同先是将弃婴、孤儿、残疾儿童、流浪儿童、贫困地区的儿童、寄养儿童、艾滋病孤儿、犯罪家庭的儿童、患自闭症儿童和童工纳入困境儿童的范畴,后又将困境儿童类型分为孤儿、残疾儿童、弃婴、流浪儿童、贫困儿童、艾滋病孤儿及服刑人员子女。^[1-2]陈鲁南将困境儿童类型分为孤儿、事实无人抚养儿童、流动儿童、受暴力侵害儿童、残疾儿童、艾滋病感染儿童、患重病罕见病儿童等类型。^[3]《民政部关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》将困境儿童类型分为残疾儿童、重病儿童和流浪儿童三种类型。^[4]杨智平、郑坚铭将困境儿童类型分为残疾儿童、重病儿童、流浪儿童、父母残疾或重病家庭的儿童、父母长期在押或强制戒毒的儿童、父母一方死亡而另一方又无法履行抚养义务和监护职责的儿童、贫困家庭的儿童等七种类型。^[5]依据困境时长对困境儿童概念进行类型化研究的是李迎生和袁小平,他们根据儿童所处困境时间的长短标准,将困境儿童类型分为长期困境儿童和短期困境儿童。^[6]而王之师则以困境是否可显的标准,将困境儿童区分为显性困境儿童(孤儿、事实无人抚养儿童、残疾儿童、患重病或罕见病儿童、流浪儿童、刑满释放儿童)和隐性困境儿童(受虐待的儿童、新型困境儿童)两种类型。^[7]

(二) 困境儿童致困成因的类型化研究

该类研究中,从致困成因的主体类别进行类型化研究的占据主导地位,其余少数则是从致困成因的内外部属性展开研究。在困境儿童致困成因主体类别的区分中,存在五种典型的分类。一是Skinner将困境儿童分为个体层次致困型、家庭层次致困型、社区层次致困型等三种类型。^[8]二是黄春梅、廖欣将困境儿童致困成因分为家庭因素、师生关系、朋辈群体、自身属性等四种类型。^[9]三是尚晓媛、虞

捷依据致困成因的属性,将困境儿童分为生理性、社会性和多重原因致困等三种类型。^[10]四是行红芳将困境儿童致困成因类型分为个人原因(残障、疾病以及个人寻求自由)、家庭失灵(家庭功能失灵和大家庭抚育模式的解体)、制度缺陷(医疗保障不健全和儿童福利范围太小导致困境)三种。^[11]五是张春艳等则将困境儿童的致困成因类型分为外部原因(家庭原因或没有家庭)和儿童自身原因两种。^[12]

(三) 困境儿童保障内容与层次的类型化研究

目前关于此模块的研究较少,大多数研究限于对困境儿童保障内容与层次的零散论述,缺乏系统性与类型化的研究。而行红芳的研究较具代表性,其将困境儿童保障内容分为基本生活保障(纳入低保范围,按月提供基本生活费)、医疗与康复保障(生理性困境儿童)、教育保障(所有困境儿童,更多体现为特殊教育、融合教育和职业培训)等三种类型;将保障层次类型分为基本生活保障(最为基础的保障,满足困境儿童最为基本的生理需求)、医疗康复保障(中间层次)、教育与培训保障(中间层次)、困境儿童的长期计划(最高层次)等四种。^[13]

(四) 困境儿童概念、致困成因、保障策略的整合性类型化研究

相较于前述的类型化研究,对三者进行整合性类型化的研究极少。而李莹、韩克庆是为数不多的从困境儿童的类型、保障制度、支持策略维度对困境儿童进行类型化研究的学者。他们将困境儿童类型分为孤儿与弃婴、流浪儿童、残疾儿童三种类型,并分别类型化地指出三种困境儿童保障制度中存在的问题,并围绕这些问题提出了完善制度的措施。^[14]

(五) 本文分析视角

综观上述研究,学界对困境儿童概念与致困成因分析有一定的类型化研究意识,对困境儿童的保障策略及系统化保障则呈现类型化思维严重不足的问题,尤为缺乏从致困成因、保障内容、福利需求、再到支持策略的完整的类型化研究。但困境儿童的保护实践尤其需要对困境儿童进行“分类型、分原因、分层次、分策略”的保护。为此,本文意图通过对127例困境儿童的致困成因类型、福利需求、保障内容与支持策略进行类型化研究,以期为相关部门的困境儿童保护实践与困境儿童类型化的学术

研究,提供一种类型化的视角。本文的数据源自南京市X区民政部门委托南京市同心未成年人救助与保护中心、南京同仁社工事务所,笔者于2016年10—12月通过上门访谈的方式,在X区收集困境儿童摸底普查数据。根据X区民政部门提供的基本资料,此次调查共走访疑似困境儿童家庭156户,最终按照困境儿童的三级指标确定127例困境儿童。经统计分析发现,127例困境儿童总体呈现出男童居多、病残比例高、学龄儿童多、精神健康不容乐观、家庭关系充满冲突的特点。具体来说,男童占比68.5%、女童占比31.5%,健康的占比75.6%、残疾的占比19.7%、患病的占比4.7%,0~6岁的占比4%、6~12岁的占比42%、12~18岁的占比54%,精神健康的占比73.5%、存在精神健康问题的占比16.5%、其他情况的占比10%,朋友型家庭关系的占比62.3%、非朋友型家庭关系的占比37.7%。此数据虽然只是南京市X区的,但因为数据的普查性质,使其在一定程度上能够反应困境儿童的基本情况,具有较强的代表性和典型性。

二、不同类型困境儿童社保状况与福利需求

通常来说,困境儿童是指因各种原因导致生活陷入困境的儿童。结合上述对困境儿童概念的类型化研究和在江苏省南京市X区对困境儿童调查的实际,本文选取困境儿童的致困成因和需求差异为类型化的复合标准,将困境儿童类型分为个体内部生理致困型困境儿童(残病致困型)和外部环境致困型困境儿童(家庭非完整性致困型、监护不利致困型以及经济贫困致困型)两大类型四种类别。同时,采取行红芳对困境儿童社保的类型化标准,将困境儿童的社保类型化为基本生活保障、医疗与康复保障、教育保障。^[13]下文将围绕着两大类型困境儿童的分布、社会保障中存在的问题及福利服务需求等内容展开。

(一) 个体内部生理致困型困境儿童社保状况与福利需求

个体内部生理致困型困境儿童主要是指由于先天或后天的原因,导致其在身体、智力和精神等方面遭受不同程度的残病障碍,并且这些障碍使其正常的生存与发展及其家庭陷入困境的残病型儿童。在所调查的127例困境儿童中,有31名困境儿童

存在残疾或患病,占调查儿童总数的24.4%。这31名儿童中,残疾儿童有26名,患病儿童有5名。其中残疾儿童的残疾类型主要包括多重残疾、肢体残疾、智力残疾、精神残疾等4种类型,其中智力残疾占比最高,达到34.6%。这些残病型困境儿童及其家庭普遍反映,目前的基本生活补贴与医疗康复救助保障政策只能满足其基本需求,无法满足其个性化与更高层次的需求。在教育保障方面,26名残疾儿童中有5名残疾儿童辍学。其中,3名是由于身体重残无法接受学校教育,1名因为超过学校规定的年龄而不被接纳,1名是因为困境儿童监护人拒绝困境儿童接受特殊教育。另外,26名残疾儿童中有15名残疾儿童在不同程度上存在着精神紧张、情绪不稳定、精神压力大等精神问题;5名患病儿童普遍存在着经济负担与照顾负担过重的问题。面对自身社会保障中存在的问题,他们对正常社会化、医疗康复、经济帮扶、持续性特殊教育机会、专业心理辅导、就业和发展指导、照顾服务与资源表现出强烈的需求。总体来说,个体内部生理致困型困境儿童基本生活保障方面存在经济保障力度不够、精神保障关注不足的问题,教育保障方面存在一定比例困境儿童辍学问题,医疗康复保障方面存在更高层次保障资源不足的问题,致使他们亟需更高层次的医疗康复救助与服务、经济援助、心理辅导、升学与就业资源、照顾资源等福利资源与社会服务。

(二) 外部环境致困型困境儿童社保状况与福利需求

外部环境致困型困境儿童主要是指由于外部环境因素的作用,导致其在身体、精神及社会交往等方面遭受不同程度的障碍,并且这些障碍使其正常的生存、发展及其家庭陷入困境的儿童。在所调查的困境儿童中,外部环境致困的困境儿童类型主要有3类:家庭非完整性致困型困境儿童、监护不利致困型困境儿童、经济贫困致困型困境儿童。

1. 家庭非完整性致困型困境儿童

家庭非完整性致困型困境儿童是指受家庭结构的非完整性因素影响,导致其无法获取正常的家庭支持,并受到家庭的负面影响而陷入生存发展困境的儿童。在所调查的127例困境儿童中,有95名困境儿童属于非完整的家庭,占调查儿童总数的74.8%。这些非完整性的家庭主要涉及8种类型:父母离异的家庭28个,父母双方去世及一方去世的家

庭27个(父母去世的2个,父亲去世的19个,母亲去世的6个),父母残疾或重病的家庭18个,涉毒家庭13个,父母失联或一方失联的家庭9个,服刑家庭7个(父亲服刑的6个,母亲服刑的1个),再婚家庭的6个,非婚生子家庭1个。需要说明的是,由于有些家庭存在多重非完整性特征,所以非完整性家庭总数并不等于非完整性困境儿童家庭的总数。受家庭非完整性因素的影响,虽然这些困境儿童的基本生活、医疗康复能够得到保障,但教育保障中突出存在着教育效果不理想、社会化充满障碍、未来发展通道狭隘等问题。此外,他们的家庭关系普遍充满矛盾和冲突。因此,他们亟需学业帮扶、情感关怀、心理辅导(对困境儿童及其家属)、经济援助、就业支持、亲子关系良性互动辅导、健康家庭照顾模式服务等。

2. 监护不利致困型困境儿童

监护不利型困境儿童是指受监护人缺失、失职等因素影响,导致其无法从监护人处获取照顾与支持,进而陷入生活困境的儿童。通常来说,监护不利主要包括两种状况:一是监护人监护缺失,主要是指父母双方因长期服刑在押、强制戒毒、父母一方或双方死亡或失踪(人民法院宣判或公安机关证明)等原因,致使儿童未能处于父母一方或双方正常监护的状态,而存在父母一方或双方无法履行抚养义务和监护职责的情况;二是监护职责缺失,主要是指监护人在工作或者生活中顾此失彼,对儿童生活、学习、交往等关心不够,导致监护质量差的情况,这种情况在隔代监护中尤其明显。本研究中,被调查对象监护缺失问题非常普遍。所调查的127例困境儿童中有44人处于父母双方监护中,仅占全部调查对象的35%;有66名困境儿童属于父母一方监护缺失状态,占比52%;有17名困境儿童处于父母双方监护缺失的状况,占比13%。总体来看,有近70%的困境儿童处于父母一方或双方监护缺失的状况,导致困境儿童陷入高风险的生活当中。通过对不同监护情况困境儿童的访谈发现,他们的基本生活保障突出存在生活保障只能覆盖基本需求无法满足扩展性需求、生活照顾质量不高、家庭关系不理想、监护人没有监护意愿、监护人缺乏监护能力、隔代监护造成监护不利的问题;教育保障存在学业成绩差、社会交往存有障碍、担忧未来教育出路的问题;而他们的医疗康复需求基本得到保障。因此,他们普遍对家庭关系辅导、学业辅导、减轻监

护照顾负担有强烈的需求。

3. 经济贫困致困型困境儿童

经济贫困致困型困境儿童是指由于物质生活贫乏和缺乏出路,无法满足其正常生存发展需求而致困的儿童。调查发现,被调查困境儿童家庭的收入总体上明显偏低,大多数困境儿童家庭处于社会的低收入阶层。具体来说,非低保户的家庭占21.5%,低保户占69.4%,低保边缘户占9.1%,可见处于或接近低保水平的家庭约占80%。经济致困型困境儿童大多来自低保或低保边缘户家庭,但他们实际上也得到了不同类型的经济支持和福利政策支持,因此,他们的医疗康复保障基本得以满足。但其在基本生活保障方面突出存在着发展性保障不足的问题,在教育保障方面存在着教育补贴无法满足需求、社会融入存有困境的问题,因此,他们普遍性的需求主要集中在经济援助、父母的就业扶持、教育补贴、社会融入等方面。

三、不同类型困境儿童救助不足成因分析

近年来,我国对困境儿童的关注度不断提高,困境儿童的保障工作也在日益完善。但通过对困境儿童概念与社保状况的类型化分析后发现,困境儿童各个亚群体的社保状况、福利需求仍存在各种问题。这说明困境儿童救助还存有诸多不足,不仅需要政府和社会持续关注,而且需要分析成因以探求解决之道。

(一) 个体内部生理致困型困境儿童救助不足成因分析

现行的困境儿童基本生活保障与医疗康复保障属于基本保障的性质,但残病型儿童的治疗与康复是一个长期性、高花费与满足个体性需求的过程。两者的矛盾导致其基本生活保障与医疗康复保障的困境。调查发现,当前有关困境儿童基本生活的保障政策仅能满足残病型困境儿童基本的生存需求,无法满足其长期治疗的需求。这就导致很多残病型困境儿童家庭因此致贫,其更高层次、更个性化的治疗需求无法得到满足。同时,当前的医疗康复政策多数覆盖残病型困境儿童的药物治疗,但基本不覆盖其他非药物治疗(照顾者照顾技巧培训、残病型困境儿童及其照顾者心理辅导,等等)。

这不仅影响残病型困境儿童的康复质量,还容易使整个家庭陷入照顾困境,进一步加深其困境。

特殊儿童教育资源的匮乏、政策的滞后与缺失,导致残病型困境儿童教育保障的不足。我国实施了一系列政策,保障残病儿童的教育权利。比如,1996年国家教委、中残联共同制定的《残疾儿童少年义务教育“九五”实施方案》要求残疾儿童与其他儿童同步实施义务教育,使残疾幼儿学前教育有较大发展。^[15]江苏省政府办公厅在《关于完善困境儿童分类保障制度的意见》中明确提出,积极实施孤、残、贫困儿童就学资助计划,将困境儿童优先纳入教育资助体系,将不适合在普通学校就读的困境儿童安排到特殊教育学校就读,支持各类普通学校接受残疾儿童少年入学,不断扩大困境儿童资助面;与此同时,还实施特殊教育发展工程,加强儿童福利机构特教班和特殊教育学校建设,满足特殊困难残疾儿童入学需求,认真落实义务教育阶段学生辍学管理制度。^[16]尽管我国已有相对完备的困境儿童教育救助政策,但有关残病儿童的特殊教育政策仍需完善。比如,调查中发现,在现行管理体制下,学校显然更注重正常儿童的教育,资源投入也以满足正常儿童的教育为主。残病儿童的特殊教育则受到师资、场地、经费匮乏等多种因素的限制,在师资建设、设施配置、政策落实方面还有很大的发展空间。尤其是现行政策未对残病儿童超出特殊教育学校接收年龄范围的教育培训及就业出路问题做出明确规定,导致很多残病儿童深陷就业困境与对未来发展担忧的困境。

(二) 外部环境致困型困境儿童救助不足成因分析

1. 教育保障中对家庭教育重视不足

儿童对家庭教育的高需求与非完整性家庭教育供给不足的矛盾,是家庭非完整性致困儿童教育效果不理想、精神状况不佳、社会化充满障碍、未来发展通道狭隘等问题的成因。一方面,教育保障政策中对家庭教育政策的关注无法满足实践的需求。比如,2014年后国家将事实无人抚养儿童纳入孤儿范围,享受儿童教育保障,但其仅限于父母死亡、弃养、服刑、重残几种类别,远没有涵盖所有的家庭非完整性困境儿童。^[17]江苏省政府办公厅在《关于完善困境儿童分类保障制度的意见》中提出,要健全监督保护制度,全面开展未成年人行政保护和司法保护工作,对问题家庭进行排查梳理和监督干

预,^[16]但其并未明确涉及困境儿童的家庭教育问题。困境儿童教育保障中家庭教育内容的不足,一定程度上不利于其家庭教育实践,也彰显了目前此类社会保障政策相对比较匮乏的现状。另一方面,儿童对家庭教育的高需求与非完整性家庭教育供给不足的矛盾,导致家庭教育保障问题不断出现。在当前的社会中,家庭教育在儿童成长中的作用日益凸显,但家庭非完整性的家庭功能暂时或长久失调,致使儿童生活在不健全、消极的家庭关系中,权利受损现象严重,教育保障出现诸多问题。

2. 困境儿童监护职责政策非完整性与困境儿童监护人监护不力

二者共同导致监护不利型困境儿童的基本生活保障、教育保障问题不断出现。现有的对监护不利型致困儿童的支持保护政策,主要集中在人身保护、基本生活保障和监护人职责规定等方面。就监护人职责规定的政策而言,2014年最高法、最高检、公安部、民政部四部委联合印发的《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》为保护困境儿童免受监护人侵害提供了强有力的法律依据。^[18]《中华人民共和国未成年人保护法》对监护人侵害未成年人权益的刑罚作出规定,“父母或者其他监护人不依法履行监护职责,或者侵害未成年人合法权益的,由其所在单位或者居民委员会、村民委员会予以劝诫、制止”;同时对监护人不履行监护职责或者侵害儿童合法权益的,按照《最高人民法院最高人民检察院公安部民政部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》进行处理。^[19]这些政策虽对儿童监护人的监护职责做出规定,但是对父母或者其他监护人不依法履行监护职责,或者侵害未成年人合法权益的情况,规定的法律责任较轻,实质上无法达到追究法律责任的目的。比如,有些困境儿童的监护人明显未尽责任,但是依照现有法律又很难撤销其监护权,导致这类儿童既不符合收养要求,也不符合进入儿童福利机构的资格,因而无法得到适当的救助;同时,现有政策主要依据监护缺失儿童本身的情况进行评估并提供基本生活保障,政策途径尚未细化到家庭和监护人本身,对监护人的实际监护意愿无法用政策途径了解和界定,对监护能力不足的监护人缺乏相应的能力评估、能力培养和支持。这不仅会导致困境儿童因为监护人监护意愿程度低、监护能力差而造成监护责任纠纷,甚至会使其陷入

监护质量差或无人监管的状态。另外,现有政策对隔代监护问题的关注程度低,隔代监护人本身的监护困境和隔代监护下的儿童生活和教育水平方面的问题,共同导致其生活保障与教育保障方面陷入困境。

3. 基本生活保障政策偏物质、轻精神, 教育政策重学习、轻社会教育

这导致经济贫困型困境儿童的基本生活保障与教育保障问题突出。现有对经济贫困型困境儿童的支持政策主要聚焦于政策呼吁、物质补助、教育支持和医疗救助等方面。就物质救助和教育支持保障而言,2011年财政部、教育部联合印发的《关于建立学前教育资助制度的意见》为家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受普惠性学前教育提供了保障;2011年出台的《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》开始对农村贫困地区和家庭经济困难的义务教育阶段儿童提供营养膳食补助;“普及九年义务教育”政策有力地保障了部分因家庭经济贫困无法接受教育的儿童的受教育权利;“十五”期间,中国残联和教育部相继开展了“中西部盲童入学项目”“扶残助学项目”“彩票公益金助学项目”等,共资助贫困残疾学生近5万余人次。^[20-22]这些政策满足了经济贫困型困境儿童基本的物质生活与教育需求,但是,其救助水平与政府救助成人之间的区分度很小,远不能满足儿童正常的发展需要。另外,现有政策对困境儿童的基本生活给予物质方面的关怀与照顾,其中包括低保政策、贫困户政策提供的经济救助和生活补贴等,这缓解了贫困儿童的家庭贫困问题。但也存在大部分政策支持仅停留在金钱和物资层面的直接救助、对困境儿童社会融入和心理健康关注程度低的问题。简单的物质和金钱也使部分经济致困儿童家庭群体产生对补助金的极度依赖。这导致经济贫困型困境儿童的基本生活与教育保障仍存在诸多问题。

四、不同类型困境儿童保护机制

面对困境儿童救助的不足,“健全困境儿童分类保障制度”正式写入《中国共产党十八届三中全会全面深化改革决定》。^[23]为持续推动对困境儿童的福利以保护其权益,民政部于2013年、2014年先后开展适度普惠型儿童福利制度建设的试点工作,

并明确以困境儿童作为重点保障对象,促使困境儿童的福利得到分类和细化。与此同时,困境儿童的操作性定义、分类保障政策及支持路径也得到不断完善和发展。虽然我国有关困境儿童的政策与实践得到不断完善与推进,但近年来南京养母虐童案、兰考孤儿院火灾事件、毕节留守儿童饿死事件的不断发生说明,搭建整合各种资源形成全社会参与、无缝隙的困境儿童保护机制与支持策略仍相当必要。

(一) 全社会参与、无缝隙困境儿童保护机制框架

立足于布朗芬·布伦纳的社会生态系统理论思想、民政部适度普惠型儿童福利制度建设的要求、不同类型困境儿童的社保现状及政策可操作性的实践要求这四个因素,本研究尝试提出全社会参与的无缝隙的困境儿童保护机制框架。

本框架以解决困境儿童的残病、家庭非完整性、监护不力、经济贫困问题为核心,由政府、企业、社会组织、学校、社区、家庭、困境儿童及其他相关力量共同参与,涵盖微系统、中系统、外系统、宏系统四个保护层次,每个层次的保护涵盖困境儿童问题的筛查、接案、介入、结案四个阶段的工作。其目的在于既能补缺现行困境儿童政策的不足,又能搭建一个满足困境儿童更高层次、更个性化、更有针对性需求的保护机制。本框架所涉及的四个保护层由里到外分别是:微系统保护层(由困境儿童的家庭、学校、同伴、网络所组成的系统保护层)、中系统保护层(由家庭、学校、同伴、网络之间的互动所组成的系统保护层)、外系统保护层(由困境儿童父母的工作单位、邻里社区、学校管理部门、网络类型组成的系统保护层)和宏系统保护层(影响困境儿童的整体社会环境组成的系统保护层)。在这四个系统保护层中,微系统保护层是最里层的保护系统,对困境儿童的行为方式、价值观念和人际关系模式具有最直接的影响;中系统保护层是第二层的保护系统,该系统通过各成员的互动来对困境儿童产生影响;外系统是第三层的保护系统,该系统不一定直接对困境儿童产生影响,但可以通过间接的方式发挥对困境儿童的影响;宏系统是最外围的保护系统,主要通过风俗习惯、社会阶层、经济结构、文化模式、法规政策等因素,直接或间接地影响困境儿童的成长经历、行为方式与精神感受。在这个机制中,最核心的内容在于各参与主体如何在困境儿童

的四个保护层中运作,四个保护层之间如何相互联结,以共同促进困境儿童保护机制的协调运转,达到满足困境儿童各种需求的目的。

(二) 困境儿童保护策略

通过对困境儿童的社保不足及其原因和福利需求分析,发现现行困境儿童社保政策的基本保障属性、社保政策的内容取向导致困境儿童面临各种问题,需要我们从政策和实践两个层面进行完善。

一方面,通过完善困境儿童社会保障政策的属性与内容,发挥宏系统保护层的积极作用。现行的困境儿童社会保障政策属于基本保障的属性,只能满足困境儿童的基本生存需求,无法满足残病儿童长期治疗的需求和经济贫困儿童的发展性需求。这昭示着困境儿童的社会保障政策必须向发展性保障政策转型,以满足不同类型困境儿童不同层次的需求。比如,针对残病儿童长期治疗的需求,可以由政府来主导,设立残病儿童救助基金,推动残病儿童大病基金的全覆盖,以改善其残病造成的困境。同时,现行困境儿童社保政策中对困境儿童家庭教育的关注与供给不足、对监护人职责与处罚的规定不清晰、对困境儿童特殊教育的投入尚显不足、对特殊教育儿童的就业岗位缺乏明确的可操作通路,导致家庭非完整性致困型、监护不利致困型和残病致困型困境儿童分别陷入家庭矛盾与冲突、缺乏监护或监护质量差、对未来极其担忧的境地。因此,社会保障政策须进一步完善,以弥补这些内容的缺失或不足,确保困境儿童各种权益的满足。困境儿童社保政策的完善属于全社会参与、无缝隙的困境儿童社会保护机制框架的宏系统保护层。期待通过对社会保障政策的完善,直接或间接地对困境儿童的成长、行为与价值观念产生积极正面的影响。

另一方面,通过困境儿童保护实践的改进,发挥微系统保护层、中系统保护层及外系统保护层的联动效应。医疗康复救助与服务、经济扶助、就学就业资源、家庭及个体的心理辅导与照顾技巧、社会融入是困境儿童的普遍性需求。与此同时,不同类型的困境儿童又存在需求的差异性。比如,残病儿童偏重需求医疗康复与服务、就学就业资源、家庭及个体的心理辅导与照顾技巧;家庭非完整性儿童和监护不力儿童更偏重需求家庭及个体的心理辅导与照顾技巧;经济贫困儿童则更偏重需求经济扶助与社会融入。这就促使困境儿童的救助实践,不

仅需要满足困境儿童的普遍性需求,同时还要针对困境儿童的特点,重点满足其个性化与特殊性的需求,以达到既能托底保障,又能满足困境儿童发展性与个性化需求的目的。结合全社会参与、无缝隙的困境儿童保护机制框架,这些共同性与个性化需求的满足,需要微系统保护层、中系统保护层及外系统保护层的联动效应才能达到。具体来说,微观系统保护层提供社会融入资源的功能明显;中观系统保护层在提供经济辅助、家庭及个体的心理辅导与照顾技巧、社会融入上有优势;外系统保护层更擅长于提供就学就业资源、经济辅助、医疗康复救助与服务。在困境儿童的保护实践中,我们可以结合各系统的特点,逐层激发其自身能量与联动的优势,共同为满足困境儿童的需求与改善困境儿童救助实践创造条件。

五、结论与讨论

我国正处于社会转型的关键时期,困境儿童负面事件频发所产生的不良社会影响不容忽视。现有研究大多关注困境儿童的成因,却忽略了困境儿童亚群体之间需求与保障措施的差异性及系统性。本研究以实证研究为基础,对困境儿童的类型、社保现状、福利需求、保障不足成因及支持策略进行系统化的类型分析,提供了对困境儿童问题的类型化视角,具有较强的理论意义。与此同时,本研究针对困境儿童的问题与需求,提出全社会参与、无缝隙的困境儿童社会保护机制框架及具体的支持策略,与刘玉兰、彭华民所倡导的立足儿童需求搭建综融性的儿童保护制度模式理念契合,^[24]又对困境儿童保障体系的完善及社会福利与实务救助实践有一定的启发意义。有关全社会参与、无缝隙的困境儿童社会保护机制中四个系统保护层的协调运作方式,不仅对困境儿童的无缝隙保护至关重要,也是一个值得深入研究的问题。总之,在基本厘清困境儿童概念与致困成因的基础上,需要学界进一步对保障内容、层次与支持策略的类型化开展深入研究,以做到精准确定困境儿童类型、精准评估困境儿童需求、精准定位困境儿童问题、精准实施针对困境儿童的支持策略,最终实现对困境儿童及其家庭的精准救助,促进他们健康成长与福利水平的日益提升。(特别感谢南京邮电大学崔效辉教授及其合作团队为本文提供的数据支持。)

参考文献

- [1] 刘继同. 国家与儿童: 社会转型期中国儿童福利的理论框架与政策框架[J]. 青少年犯罪研究, 2005(3): 4-5.
- [2] 刘继同. 中国社会结构、家庭结构转型与儿童福利政策[J]. 青少年犯罪研究, 2007(6): 9-13.
- [3] 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.
- [4] 民政部. 民政部关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知[EB/OL].[2017-11-16]. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tzl/201306/20130600478862.shtml>.
- [5] 杨智平, 郑坚铭. 试论“困境儿童”概念的内涵[J]. 海洋热带海洋学院学报, 2017(3): 1-6.
- [6] 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): 38-39.
- [7] 王之师. 成都市以社区为平台的困境儿童保护机制研究[D]. 成都: 西南交通大学, 2014: 14.
- [8] SKINNER D. Towards a definition of orphaned and vulnerable children[J]. AIDS and behavior, 2006(6): 619-626.
- [9] 黄春梅, 廖欣. 运用社会工作方法预防困境儿童流浪[J]. 社会福利, 2012(10): 41-42.
- [10] 尚晓媛, 虞捷. 建构“困境儿童”的概念体系[J]. 社会福利, 2014(6): 8-9.
- [11] 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.
- [12] 张春艳, 冯海婧, 刘超. 困境儿童分类保障制度的设计与功能实现[J]. 学理论, 2015(6): 40-41.
- [13] 行红芳. 困境儿童分类保障制度建构路径探析[J]. 中州学刊, 2016(8): 62-67.
- [14] 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.
- [15] 国家教委, 中残联. 残疾儿童少年义务教育“九五”实施方案[EB/OL].[2017-9-10]. http://www.cdpc.org.cn/ywzz/jyjb/jy_254/jywtz/200711/t20071125_337647.shtml.
- [16] 江苏省政府办公厅. 关于完善困境儿童分类保障制度的意见[EB/OL].[2017-9-10]. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/dfxx/201501/20150100758402.shtml>.
- [17] 民政部. 民政部长: “事实”孤儿将纳入国家保障[EB/OL].[2017-9-10]. <http://www.mca.gov.cn/article/mxht/mtgz/201312/20131200569621.shtml>.
- [18] 最高法, 最高检, 公安部, 等. 关于贯彻落实《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》的通知[EB/OL].[2017-9-10]. <http://www.mca.gov.cn/article/yw/shsw/fgwj/201605/20160500000461.shtml>.
- [19] 全国人大常委会. 中华人民共和国未成年人保护法[EB/OL].[2017-9-10]. <http://www.lawtime.cn/faguizt/113.html>.
- [20] 教育部, 财政部. 关于建立学前教育资助制度的意见[EB/OL].[2017-9-10]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1779/201308/t20130807_155306.html.
- [21] 国务院办公厅. 关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见[EB/OL].[2017-9-10]. <http://www.cqteacher.cn/xszz/article/91.html>.
- [22] 教育部. 关于印发《“十一五”期间中西部地区特殊教育学校建设规划(2008-2010年)》的通知[EB/OL].[2017-9-10]. http://www.moe.gov.cn/s78/A03/s7050/201410/t20141021_178468.html.
- [23] 常红. 中国儿童福利和儿童保护制度建设论坛在京召开[EB/OL].[2017-9-10]. <http://world.people.com.cn/n/2014/1212/c1002-26198745.html>.
- [24] 刘玉兰, 彭华民. 西方儿童保护社会工作的理论转型与实践重构[J]. 社会工作与管理, 2017(3): 5-11.

(文字编辑: 徐朝科 责任校对: 贾俊兰)

Study of Welfare Demands, Insufficient Assistance and Protection Mechanism for Children in Plight: Based on the Categorical Analysis of Children in Plight

WU Yanhua, ZHOU Hui

(Department of Sociology, School of Public Administration, Hohai University, Nanjing, Jiangsu, 210098, China)

Abstract: With the continuous advancement in the precision of social work, the targeted assistance according to the category, demands and paths for children in plight is becoming much more necessary. Based on the empirical and categorical analysis of children in plight from District X in Nanjing, Jiangsu Province, we explored the causes and diversified demands of this group and divided them into two types: internal physiological causes (disability and illness), external environmental causes (non-integrity of families, insufficient custody and poverty). Furthermore, by evaluating the status quo of the social security (three types including basic living guarantee, education guarantee and medical rehabilitation guarantee), and the welfare demands, we proposed a framework design and support strategy of the social protection mechanism for children in plight, which focuses on the core difficulties of the children and covers four hierarchies including micro, macro, central and external systems of social participation, in order to promote the social security policies for such children and improve the social assistance practices.

Key words: children in plight; social security; insufficient assistance; support strategy; categorization



知网查重限时 7折 最高可优惠 120元

本科定稿，硕博定稿，查重结果与学校一致

立即检测

免费论文查重：<http://www.paperyy.com>

3亿免费文献下载：<http://www.ixueshu.com>

超值论文自动降重：http://www.paperyy.com/reduce_repetition

PPT免费模版下载：<http://ppt.ixueshu.com>

阅读此文的还阅读了：

1. [困境儿童保护中的政府责任](#)
2. [“困境儿童”的救助——以《儿童福利法》为视角](#)
3. [从孤残儿童到困境儿童:适度普惠型儿童福利制度概念与实践](#)
4. [“上海困境儿童保护”研讨会召开](#)
5. [贵州出台留守儿童困境儿童 关爱救助保护工作实施意见](#)
6. [从社会救助到社会保护：基于权益保障的农村留守儿童福利需求](#)
7. [“困境儿童”解困](#)
8. [美国的困境儿童保护工作](#)
9. [“困境儿童”的救助——以《儿童福利法》为视角](#)
10. [贵州:加强留守儿童、困境儿童关爱救助保护工作](#)
11. [困境儿童概念辨析](#)
12. [弱势儿童的心理困境与救助](#)
13. [以“困境儿童”理念来确立儿童福利政策框架](#)
14. [监护是困境儿童权利的“保护伞”](#)
15. [困境儿童概念辨析](#)
16. [困境儿童福利保障 制度先行](#)
17. [“困境儿童”的救助——以《儿童福利法》为视角](#)
18. [贵州：加强留守儿童、困境儿童关爱救助保护工作](#)
19. [江苏省困境儿童分类救助研究](#)
20. [困境儿童的福利需求、救助不足与保护机制研究——基于困境儿童的类型化分析](#)
21. [美国的困境儿童福利保障](#)
22. [涉诉“困境儿童”安置救助问题突出谁帮他们走出困境](#)
23. [北京试点困境儿童分类救助 扩大救助范围](#)
24. [“困境儿童”的概念及“困境儿童”的保障原则](#)
25. [困境儿童分类保障研究](#)

- [26. 涉诉“困境儿童”安置救助问题突出 谁帮他们走出困境](#)
- [27. 以社区为基础的我国困境儿童救助保护体系研究](#)
- [28. 完善我国困境儿童救助立法问题研究](#)
- [29. 困境儿童需求分析及保障研究](#)
- [30. 盐城市困境儿童需求分析](#)
- [31. 困境儿童保护研究——以社会工作机构参与困境儿童保护为例](#)
- [32. “困境儿童”如何走出困境](#)
- [33. 甘肃:依托儿童福利机构 惠及社会困境儿童](#)
- [34. 弱势儿童的心理困境与救助](#)
- [35. 盐城市困境儿童贫困救助研究](#)
- [36. 盐城市困境儿童需求分析](#)
- [37. 推进儿童福利机构转型发展 造福更多困境儿童](#)
- [38. 儿童保护的现实困境](#)
- [39. 困境儿童的福利需求、救助不足与保护机制研究——基于困境儿童的类型化分析](#)
- [40. 救助和保护困境儿童应加快完善儿童福利体系](#)
- [41. 我国困境儿童保护制度的福利多元主义建构](#)
- [42. 长春市困境儿童社会保护问题研究](#)
- [43. 盐城市困境儿童需求分析](#)
- [44. 保护困境儿童,上海在行动](#)
- [45. “困境儿童”的救助模式与路径研究](#)
- [46. 农村困境儿童社会救助问题研究](#)
- [47. 从社会救助到社会保护:基于权益保障的农村留守儿童福利需求](#)
- [48. 困境儿童的保护与救助研究——流浪儿童机构救助的困难、困惑与思考](#)
- [49. 论儿童犯罪处理之困境](#)
- [50. 困境儿童的福利使者](#)