



困境儿童保障的问题、理念与服务保障

乔东平

2013年5月和6月，民政部分别实施“未成年人社会保护试点工作”和“适度普惠型儿童福利制度建设试点工作”，明确要将传统的对孤儿、弃婴、流浪儿童的保障扩展到其他困境儿童，这是我国儿童福利和儿童保护制度的进步。同时，试点之初发生的南京饿死女童案和两年后发生的毕节留守儿童自杀案促使人们反思，政府已经为困境儿童家庭提供了现金救助，社区居委会、派出所/学校对困境儿童的情况都知情并进行了干预，仍然发生这样的惨案，说明我国儿童福利及儿童保护制度存在不可忽视的漏洞和问题，特别是困境儿童仅有现金和实物等经济保障远远不够，服务保障的缺失可能导致功亏一篑。

一、我国困境儿童保障存在的问题

针对困境儿童的救助保护属于狭义的儿童福利，主要关注困境儿童的福利制度属于残补型儿童福利。分析我国困境儿童保障存在的问题是为了更好地完善政策及执行，真正改善困境儿童的生存和发展状况。

1. “困境儿童”的内涵未清楚地界定，外延存在混乱，困境儿童保障政策未涵盖所有困境儿童。在适度普惠型儿童福利制度试点的文件中，儿童被分为孤儿、困境儿童、困境家庭的儿童和普通儿童四个层次，其中，困境儿童包括残疾儿童、重病儿童和流浪儿童；困境家庭儿童包括父母重度残疾或重病的儿童、父母长期服刑在押或强制戒毒的儿童、父母一方死

亡另一方因其他情况无法履行抚养义务和监护职责的儿童、贫困家庭的儿童。这种分类依据的是儿童困境的特点及需要保障的程度，以及民政工作的优先顺序，使困境儿童未包含孤儿和困境家庭的儿童。学术界对困境儿童的界定外延较广，还关注到受虐待或暴力伤害的儿童、家庭困难的留守儿童、单亲家庭儿童等。在儿童福利中，儿童分为普通儿童和困境儿童两类。困境儿童指在出生和成长过程中，遇到特殊困难境遇或问题，影响其生存或发展的儿童群体。

2. 困境儿童保障的形式大多局限于现金保障，缺少服务保障，无法满足困境儿童及家庭的需要，保障体系不完善。我国困境儿童保障一般偏重于基本生活、教育、医疗、康复方面的社会救助和社会保险政策，主要表现为针对不同类型的儿童，按照不同的标准发放困境儿童津贴或补助，建立的是基本生活保障制度。地方困境儿童分类保障政策重点保障事实无人抚养儿童、困难家庭的重残和重病儿童等。困境儿童津贴一般按照社会散居孤儿的养育标准或者散居孤儿的一定百分比发放，不与其他低保金或残保金等现金补助重复发放。从政策设计和执行上看，现金救助是最简单、易操作、效果直接的保障形式，也是各国的普遍做法，但存在着钱不一定用于改善儿童生活的风险，政府难以监管保障金的使用。因此，有些国家采取教育券、定向购物券或代金券等形式作为补充。目前，我国困境儿童保障的形式单一，除了现金救助

和有限的实物救助（免费早餐或午餐、蛋奶、贫困残疾儿童的康复设施和器材等）之外，缺少面向困境儿童及其家庭的福利服务，无法满足困境儿童多方面的需要和改善困境儿童家庭的功能。特别是有些儿童遭遇困境并非因为贫困，可能因为缺少照顾、亲情、心理辅导、遭受暴力或虐待等，单一的现金救助无法解决他们的问题，他们更需要的是服务。儿童福利服务是完善的困境儿童保障体系不可或缺的部分。

3. 服务于困境儿童的社会组织和专业人员严重缺乏，服务不足并缺少专业性，难以提供有效的服务保障。

首先，困境儿童保障长期由政府承担主要责任，非政府的儿童福利机构少，专业服务人员少，有的县没有一家社工机构，政府缺乏培育社会组织的意识或能力，亲自提供服务负担很重、能力有限。其次，现有服务主要针对孤儿、流浪儿童和部分流动留守儿童，大多数困境儿童没有得到服务，特别是城乡儿童福利服务及设施存在较大差别。最后，现有服务常常与困境儿童及家庭需求的匹配度不够或者服务不配套，影响了服务效果，原因在于需求调查不到位，重视服务对象的数量胜于服务效果，专业能力不足，政策或服务的设计有缺欠。调查发现，“贫困残疾儿童抢救性康复项目”并非惠及所有0~6岁的贫困残疾儿童，由于路途远，需要家长陪护但不提供家长的食宿，导致很多农村地区贫困残疾儿童无奈放弃免费康复服务的机会。

4. 困境儿童的国家监护制度落实





| 特别策划 |

困难。我国长期仅对孤儿、弃婴和流浪儿童进行国家监护，一般不提供对其他困境儿童的国家监护，不提供以家庭为基础的服务，因此南京饿死女童生前无法被福利院接受，也没有其它的替代性庇护机构，否则这样的惨剧完全可以避免。国家监护是对家庭/父母的监护进行监督和补充，需要监测、发现、报告、转介、处理（包括诉讼）、安置等一套机制和程序，最大的困难是对事实无人抚养儿童、受虐待儿童等困境儿童的安置。目前，适度普惠型儿童福利试点地区和未成年人社会保护试点地区已经建立儿童福利或儿童保护的体系，在村（居）委会建立儿童福利工作室或儿童之家，设立儿童福利主任或儿童福利督导员；在区镇民政办设立儿童福利工作站；县（市）民政局设立儿童福利指导中心，设立热线，扩展儿童福利院或未成年人保护中心的功能作为保护儿童的庇护场所。但是，很多试点地区挂了牌子却难以提供实质性的服务或服务运行艰难。

5. 困境儿童保障属于事后救助，对源头预防重视不够或未落到实处。对于如何预防和减少困境儿童的产生，如何预防贫困的代际传递，很多地方政府缺乏有效的举措和细致的工作，包括婚姻登记、孕期检查、计划生育、婴幼儿保健、疾病筛查、孩子照顾、父母教育等方面存在很多漏洞或政策执行不到位，导致一些儿童出生即陷入困境或处于风险中。预防工作需要大量的服务跟进。

6. 困境儿童保障工作的管理体制不顺。民政的社会福利和社会事务两个部门都与困境儿童保障工作相关，并分别试点，容易造成人、财、物资源的浪费，执行中的重复或者沟通与合作不畅，都可能影响政策和服务实施的效率和效果。面对不同类型的困

境儿童，政府的责任主体机构及其职责仍不够明确。因此，南京饿死女童案没有政府部门承担责任，社区和邻居发现困境儿童不知向哪个部门报告，只能报警，如果有专门的责任主体部门及热线接受困境儿童问题的报告，提供专业服务，惨剧也不会发生。

二、困境儿童保障的理念

根据国际经验和中国现实，困境儿童保障的政策设计和执行应该具有以下理念：

1. 把“保护儿童免受伤害”或儿童安全放在第一位，在这个目标下，儿童的“最大利益”成为保护儿童的基本原则。特别是当父母的利益与儿童的利益发生冲突的时候，优先考虑儿童的利益。比如是否应该剥夺父母的监护权，应该以儿童的最大利益为考虑，首先是儿童安全。在毕节留守儿童自杀案中，政府、学校和社区工作人员把上学放在第一位，义务教育被视为孩子的最大利益，工作重点放在劝孩子返校，忽视了孩子内心所受的伤害和安全风险，这样的家访服务显然是无效的，甚至起了反作用。

2. 家庭是最适合儿童成长的环境，尽可能使儿童拥有一个安全而永久的家庭，只要安全，儿童应该留在原生家庭中。即使困境儿童的家庭状况很差，政府首先应该考虑的是如何帮助这个家庭改善家庭功能，而不是急于把困境儿童带离家庭。不能仅仅因为家庭贫困而使儿童脱离原生家庭，只有当家庭对儿童不安全的时候，儿童才能被带离家庭，做其它妥善安置。

3. 对失去家庭的困境儿童安置的危害最小化选择。对困境儿童的永久性安置（收养）比寄养好，家庭寄养比机构养育好。这种一般性原则还需

要根据儿童的年龄、身体和心理等方面的情况做具体的分析。

4. 坚持上游干预、投资儿童、预防为主的发展型政策取向。“上游干预”即消除人生早期阶段的儿童贫困，使他们有良好的生活起点和公平机会。对儿童的投资是效益最好的投资，即使资金有限，政府也应“在制定法律法规、政策规划和公共资源等方面优先考虑儿童的利益和需求”

（联合国《儿童权利公约》），对困境儿童加大人财物资源的投入，可以预防困境儿童的产生和困境状况的恶化。源头预防比事后救助更有效，更节约成本。

5. 保障困境儿童的生存和发展是国家的责任，也是困境儿童的基本权利。儿童是国家的公民，当儿童遭遇危险和处于困境时，当家庭养育儿童有困难时，政府有责任对于困境儿童和家庭提供经济上的帮助和各种形式的保护服务，帮助儿童摆脱困境。

6. 儿童福利和保护的一切政策和措施都应该从儿童的需要出发。社会福利的目标是人的需要的满足，因此，基于困境儿童及其家庭需要的政策和服务才可能是好的政策和服务。政府不仅要关注困境儿童的生存需要，减少儿童贫困，而且要关注困境儿童的发展需要和受保护的需要，保障儿童生存、发展和受保护等权利，促进困境儿童身心健康发展和安全。

三、困境儿童的服务保障

儿童福利服务是儿童福利的重要内容，困境儿童保障的制度安排必须包括服务保障，建立针对困境儿童及家庭的服务体系，并把服务落到实处，才能真正实现对困境儿童的全面保障或保护。

1. 困境儿童服务保障的主体。保





障主体主要是政府、社区、社会组织等。社工是专业服务的递送者，致力于帮助困境儿童及其家庭解决面临的问题，但由于我国大多数地区社工的不足，政府也可通过培训社区工作人员和志愿者提供力所能及的服务。

2. 困境儿童服务保障的客体。困境儿童及其家庭是保障对象，一类是失去家庭依托的困境儿童；另一类是其生理、心理和发展需要不能在家庭中得到恰当的或充分的满足或不适宜继续在家庭中生活的困境儿童。

3. 困境儿童服务保障的理论依据。需要或需求是福利服务的出发点，决定服务的对象、范围和次序，也是衡量福利服务质量的标准。因此，困境儿童及其家庭的需要应该是服务保障的出发点。需要理论和生命周期理论为困境儿童的服务保障指明了方向。

从需要理论看，马斯洛的需要层次论概括了人的五种基本需要，依次是生理需要、安全需要、归属与爱的需要、自尊的需要、自我实现的需要，前一种需要没有满足会影响后一种需要的满足。具体到儿童的需要，台湾学者曾华源、郭静晃（《少年福利》亚太图书出版社，1999）概括了八种儿童福利需求：（1）获得基本生活照顾；（2）获得健康照顾；（3）获得良好的家庭生活；（4）满足学习的需要；（5）满足休闲、娱乐的需要；（6）拥有社会生活能力；（7）获得良好心理发展；（8）免于被剥削、被伤害。这些是普通儿童和困境儿童的共同需求，其中儿童照顾需要是最基本的需要。

生命周期理论指出，人生的不同阶段不仅有不同的需要和问题，而且上一阶段的生活质量对下一阶段有着非常重要的影响或决定作用。由于儿童处于生命周期的开始或“上游”，这个阶段的任何不利因素，都会影响他们的一生。显然，不同类型的困境

儿童的需要是否得到满足、问题是否得到解决将影响儿童身心的健康成长及成年后的发展。因此，困境儿童服务保障需要针对儿童不同阶段的需要，设计不同的服务项目或内容。

4. 困境儿童服务保障的内容和形式。困境儿童的服务保障要满足儿童的八种基本需求，起码应该提供生活照顾服务、健康照顾服务、家庭支持服务、学业辅导服务、课外班、社会适应服务、心理辅导和咨询、儿童保护服务等。此外，还要满足特殊困境儿童的特殊需求，如残疾儿童的康复需要、事实无人抚养儿童的安置需要等。政府应以社区和学校为依托，根据困境儿童及家庭的需要设计服务包，建立服务体系。这些服务可以分为以下三类：

（1）支持性服务。这类服务的目的是预防家庭中出现儿童虐待、暴力伤害或严重忽视的现象，预防困境儿童辍学、流浪、自杀和违法犯罪等，保证困境儿童能够得到恰当的家庭照顾和有利于身心发展的成长环境。这类服务形式多样，几乎包括了以社区为基础的所有旨在帮助和增强家庭功能的服务：①贫困帮扶和整合资源服务；②针对困境儿童的服务，包括儿童照顾服务、托育服务、临时托管、寄宿服务、功课辅导、兴趣班、课外活动、生命和健康教育、儿童自我保护教育、康复服务等；③家庭支持服务和维护服务，包括为困境儿童家庭提供信息、咨询、孕期服务、儿童早期教育指导、父母教育、婚姻家庭咨询辅导等；④家庭成员的精神健康服务；⑤社区层面的父母互助小组、代理家长服务、社会支持网络等。可以采取短期个案辅导、小组活动和社区活动等方式开展服务。现有的农村留守儿童的关爱服务、社区“儿童之家”“四点半学校”、社区家庭服务中心等提供的

大多是支持性或预防性服务。

（2）保护性服务。保护困境儿童免受父母或其他照顾人的虐待或忽视，包括身体虐待、心理虐待、性侵犯、忽视（生活必需品匮乏、监护忽视、医疗忽视、教育忽视）、剥削儿童等。政府和社会有责任对遭遇或可能遭遇伤害或虐待的儿童提供服务或干预，帮助他们健康成长。这类服务包括：①家庭风险筛查服务，及时发现困境儿童特别是受伤害的儿童；②儿童保护热线服务，24小时接受有关困境儿童的报告；③国家庇护服务，对受虐待和伤害或无人抚养的儿童提供临时庇护；④受虐儿童心理辅导服务；⑤受虐儿童医疗服务；⑥法律服务，申请法院的保护令、剥夺父母监护权的诉讼；⑦针对出现突发性或重大问题的困境儿童及家庭提供深度个案辅导、治疗小组、危机干预等治疗性或保护性服务。这些服务可以避免儿童在受到虐待、暴力和严重忽视等伤害时求助无门或求助无效，保护儿童的基本权利。

（3）替代性服务。当儿童因为各种原因失去家庭依托，或通过法律途径将儿童从其原生家庭中分离出来后，为困境儿童提供的照顾或安排，属于替代性服务，也称为离家照顾服务。经过合理的努力，如提供现金救助、支持性服务和保护性服务，如果困境儿童家庭仍然无法恢复功能或者父母严重不履行监护职责，可以依法剥夺父母监护权。这时，妥善安置困境儿童是最终目标，主要是对孤儿、事实无人抚养儿童和受虐待儿童的安置服务，包括四种途径：①收养服务是对困境儿童的永久安置，包括国内收养和涉外收养，存在一些监管漏洞；②亲属寄养是将困境儿童交由其亲属抚养，有利于发展“终生关系”的寄养，类似有经济补偿却无监护权

（下转第28页）



特别策划

死的父母没有履行抚养和照顾孩子的义务，他们的孩子还有国家来保障抚养，而自己的孩子处于绝对贫困中。因此虽然国家层面对于孤儿有政策方面的支持，但是在社区却并未形成对这些孤儿有利的生存环境，这些儿童甚至在社区受到了一定程度的排斥。对于孤儿所寄养的亲属家庭也没有足够的监督，无法保障这些生活保障金能够当期、及时地用于孤儿的生活。这是因为只有国家层面对于孤儿的支持，但缺乏另外两个层面。

项目开展之后，逐步在社区层面开展能力建设。在社区层面，通过儿童权利、儿童保护培训、村民社区参与等方式改变社区居民对于儿童的观念和看法，儿童不是家庭的财产，是社区以及国家共同的财富，所有社区的居民都有责任共同营造儿童安全、健康的成长环境，也有共同抚育和照顾儿童的责任。同时培养了一批儿童

福利工作者，对社区中的孤儿、困境儿童进行服务资源的链接，增强了社区成员的能力和服务能力，对外链接资源的能力。社区中对于儿童的重视、儿童正面教育、儿童权利和儿童保护的意识明显提升，对于儿童的重视和保护也促进了社区成员之间的关系，共同积极预防儿童伤害，寻找儿童问题的解决方法。社区成员从儿童需求和发展的角度重新审视孤儿生活保障费的制度安排，不再排斥吸毒父母双亡的孤儿，对于社区中孤儿和困境儿童的家庭支持也明显增加。

家庭层面的支持主要包括对于生活保障金使用的监测，为了保障这项制度的有效实施，社区儿童福利工作者对于社区内所有孤儿寄养的亲属家庭进行走访，每月监测孤儿生活保障金的使用，保障这笔费用当期使用在这些儿童身上，保证他们的营养、健康卫生、教育和发展需要。同时帮助

孤儿适应新的寄养亲属家庭，也对家长进行家长能力培训，如何与儿童更好地沟通，运用正面积的教育方法来管教儿童，了解儿童的生理和心理发展特点，家庭成员关系的处理和协调等。对存在家庭暴力、吸毒、艾滋病问题的家庭，通过专业的支持，增强这些家庭中家长应对这些问题的能力，加强这些家庭和社区的连接，增加了家庭自身的复原能力。

通过国家层面的政策对家庭的支持、社区层面社区能力的提升给予困境儿童家庭集体性的支持、家庭层面具体的针对性的微观服务，使得在四川项目地区的针对孤儿和困境儿童的家庭支持非常有效，也验证了只有通过多层面的共同聚焦困境儿童家庭支持的融合路径才是未来针对困境儿童服务的有效方法。

(作者系南开大学周恩来政府管理学院教授)

注释

- 1 中华人民共和国民政部办公厅网站。
<http://bgt.mca.gov.cn/article/mtgc/201503/20150300782362.shtml>
- 2 尚晓媛, 虞婕. 《建构“困境儿童”的概念

- 体系》[J]. 社会福利. 2014.5
- 3 Cohen, S. (1973) Folk Devils and Moral Panics. London: Paladin.
- 4 Williams. F.(2004) Rethinking Families. London: Calouste Gulbenkian Foundation.

- 5 Chaskin, R.J. and Baker, S. (2006) Negotiating among opportunity and constraint: The participation of young people in out of school time activities. Chicago, IL: Chapin Hall Center for children at the University of Chicago.

(上接第25页)

的收养；③非亲属家庭寄养，由与儿童没有亲属关系的成年人及家庭提供，2014年9月新修订的《家庭寄养管理办法》，限定未满十八周岁、监护权在县级以上民政部门的孤儿、弃婴弃童以及流浪儿童才能被寄养；④机构养育目前在我国是对孤儿和流浪儿童的集中照顾，有的采取机构内“类家庭”形式，但缺乏照顾事实无人抚养儿童和受虐待儿童的机构，个别试点地区尝试在儿童福利院提供照

顾服务或成为转介服务的平台。

综上所述，困境儿童保障是个系统工程，需要整合各方面的力量。服务保障需要政府主导，社区、社会组织和学校等多元主体参与，政府可以通过购买服务的方式推进社会组织参与困境儿童救助，达到优势互补。这就需要加强社会组织的培育和儿童社会工作队伍建设，使服务保障真正落到实处。服务保障的实现离不开政府资金的大量投入，如购买服务的资金、对困境儿童享受学前教育服务的

资助、国家监护服务的运行等。

2014年11月19日，李克强总理召开国务院常务会议，通过《国家贫困地区儿童发展规划》，提出以健康和重点教育为重点，对集中连片特困地区的农村困难家庭儿童给予从出生开始到义务教育结束的关怀和保障。本文认为，这种关怀和保障应该包括经济保障和服务保障，二者是相辅相成、缺一不可的。

(作者系北京师范大学社会发展与公共政策学院教授)



困境儿童保障的问题、理念与服务保障

作者: [乔东平](#)
作者单位: [北京师范大学社会发展与公共政策学院](#)
刊名: [中国民政](#)
英文刊名: [China Civil Affairs](#)
年, 卷(期): 2015(19)

引用本文格式: [乔东平](#) [困境儿童保障的问题、理念与服务保障](#)[期刊论文]-[中国民政](#) 2015(19)