

·社会保障问题研究·

永不成年？国家养育的大龄孤儿如何获得经济独立

尚晓媛 李香萍

(北京师范大学社会发展与公共政策学院,北京 100875;清研灵智信息咨询有限公司,北京 100081)

[摘要] 本文主要研究国家养护条件下长大成人的孤儿,在进入成年期之后,如何获得能够独立生活的经济保障。主要发现是:国家对福利院长大的孤儿缺少明确的、终止福利供养的规定,政策取向以安置为主,支持他们经济独立的政策不足。这导致大龄孤儿中出现“永不成年”、长期滞留儿童福利院的现象。解决这个问题,需要改进目前的政策,明确国家供养的终止年龄或条件,政策思路从“安置”向“支持独立生活”转变。宏观社会福利制度建设的完善,特别是住房保障制度的完善,有利于孤儿成年后从儿童福利机构转向社会的独立生活。

[关键词] 孤儿;福利院;社会排斥;残疾儿童;儿童福利

[中图分类号]C913.5 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-4145[2015]12-0049-08

一、引言

根据民政部的数据,中国有失去父母、查找不到生父母的未满18周岁的未成年人61.5万名,其中10.9万在民政部门的儿童福利机构集中养育^①。据现有数据推算,其中大约有20%左右是16岁以上的大龄孤儿^②。因此,每年大约有一万多名孤儿陆续进入成年阶段。本文主要关注在国家养护的条件下长大成人的孤儿,在进入成年期之后,如何获得能够独立生活的经济保障:他们怎样生活?是否可以自食其力?

研究发现,在最好的情况下,大龄孤儿即使找到正式的全职工作,很少有能为自己建立独立生活的经济基础。在大多数情况下,大龄孤儿必须依赖福利院才能解决住房问题。没有住房,就没有独立的户口,他们离不开福利院。因此,没有适当的政策推动,绝大多数福利院长大的儿童都难以脱离对国家福利的依赖。从这个意义上看,绝大多数已经长大成人的孤儿仍然需要国家长期供养。在全国很多地区,大龄孤儿“永不成年”、滞留儿童福利院的问题已经很普遍,并困扰当地的民政部门。这一问题的研究与解决,对我国大龄孤儿的健康成长、社会保障制度的完善以及社会的和谐稳定都具有重大的理论和现实意义。

目前福利机构的大龄孤儿一般分为三种类型:重度肢体残疾或精神障碍,生活无法自理;轻度残疾或轻微智障,生活自理但无法独立生活;健康或轻度残疾,有工作能力,能独立生活。本文分析和考察的是国家养护条件下长大的、有完全劳动能力或部分劳动能力,能够进入社会独立生活、获得经济自立的人。本文中统

收稿日期:2015-09-02

作者简介:尚晓媛,女,北京师范大学社会发展与公共政策学院教授、博士生导师,澳大利亚新南威尔士大学社会政策研究中心高级研究员,主要研究方向为儿童福利、社会政策。

李香萍,女,清研灵智信息咨询有限公司高级研究经理,主要研究方向为人口政策。

基金项目:本文系澳大利亚研究署(Australia Research Council)和儿童乐益会(中国)(Right To Play)资助的大型研究“国家养护的大龄孤儿向成年过渡”和“中国儿童保护制度建设”的系列成果之一。感谢虞婕、窦振芳、杨曦、李哲在研究过程和实地调查中所做的工作,感谢各个福利院对这项研究的支持。

①民政部:《2013年社会服务发展统计公报》,http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml.

②尚晓媛等:《中国孤儿状况研究》,社会科学文献出版社2008年版,第87页。

称为国家养护的孤儿或孤儿。

本研究以定性研究为主,基于全国四个地区所做的实地调查。这些地区都是省会城市,包括经济发达地区和经济中等发达地区。我们访问了42名大龄孤儿,年龄在16岁到38岁之间。在这些大龄孤儿中,包括了这些福利院养护的最成功的孤儿(往往身体健康或轻残,有大学或大专的学历,找到正式工作),也包括有劳动能力但是没有就业,仍然依靠福利院的大龄孤儿。

二、政策背景

国家养护的孤儿向成年过渡最重要的一个方面,是他们如何建立独立生活的经济基础。没有经济基础,他们很难获得独立的生活过上普通人的正常生活。这里的经济基础指的是拥有可以维持独立生活的经济收入,收入的水平允许他们在当地一般人能够接受的水平上,维持日常生活费用的自给,包括体面的住房(无论租用或购买)、参与正常的社会交往、结婚成家并赡养家庭和子女。

政策分析发现:国有儿童福利院是中国目前硕果仅存的“从摇篮到坟墓”的福利供给单位。国家对福利院长大的孤儿缺少明确的、终止福利供养的规定,政策取向以安置为主,支持他们经济独立的政策不足。这导致大龄孤儿中出现“永不成年”、长期滞留儿童福利院的现象。解决这个问题,需要改进目前的政策,明确国家供养的终止年龄或条件,政策思路从“安置”向“支持独立生活”转变。宏观社会福利制度建设的完善,特别是住房保障制度的完善,有利于孤儿成年后从儿童福利机构转向社会的独立生活。

(一) 孤儿安置政策的发展及其现状

对被遗弃儿童,我国政府一直执行收养优先的政策^①。这一政策使这些儿童在生命的早期就获得了家庭环境的永久安置,并脱离了对国家福利的依赖。这一政策非常成功。在1992年以前,绝大部分被父母遗弃的儿童通过国内收养得到安置。每年全国福利院的在院儿童只有数千人,后增加到二、三万人。

在贯彻计划生育政策的过程中,1992年国家出台了《收养法》,通过提高收养人资格条件,严格限制国内的家庭收养,大量被遗弃儿童滞留在儿童福利院,在院的儿童数量逐渐上升。这个阶段进入儿童福利院的孩子在最近几年陆续长大成人,进入了向成年过渡的阶段。

二十世纪九十年代初开放国际收养之后,身体健康或轻微残疾或术后的被遗弃儿童大多数可以被国际收养,获得新的永久性的家庭环境。在高峰期,一年之中有上万名被遗弃儿童被国外家庭收养。其后,主要是智障及重残儿童滞留在国有儿童福利院。

在计划经济时期,福利院养护的孤儿长大成人之后,有独立工作能力的人由国家安排就业,残疾人也可以在福利工厂就业,获得一份有尊严的、独立的经济收入。^②当时社会上贫富分化不严重,有工作的人基本生活就有了保障。孤儿群体的特殊困境对他们成人以后生活的影响并不明显。改革开放之后,社会形势变化很大。在2010年之前,国家对大龄孤儿的政策沿袭计划经济时代的做法,孤儿成年之后,只有安置,没有“断奶”——明确宣布孤儿已经成年,终止国有福利院供给的时间或条件。

为了解决所有孤儿面对的经济困境,从2010年1月1日起,国家开始向社会上的散居孤儿发放每月基本生活费600元。这个政策需要动态管理和退出机制。因此,对社会上和福利院的大龄孤儿,都有了终止供给的年龄限制。在全国很多地区,社会上的大龄孤儿年满18周岁的,如果不再接受教育,在一次性发放六个月的基本生活保障金之后,停发孤儿基本生活保障金。如果继续接受教育,原户籍所在地的民政部门继续对其发放每月基本生活费,直到完成教育。

因此,在孤儿基本生活保障政策出台的同时,对各类社会福利机构收养的孤儿在现金津贴方面也有了明确的“断奶”政策。但是,福利院对所养护的孤儿有全面的福利供给,不仅仅是现金津贴。在实践中,因为各种原因,福利院无法对大龄孤儿彻底停止供养,一般都继续提供免费的食宿。只是对大龄孤儿的现金供养水平,各地有各地的做法。

在只有“安置”,没有清晰的“断奶”的政策条件下,大龄孤儿的出路大体如下:年满18岁、重残没有工作能力的大龄孤儿,转入收容成年人的社会福利院;年满18岁、有工作能力的成年孤儿,对他们停止供养的政

^①尚晓援:《中国弱势儿童群体保护制度》,社会科学文献出版社2008年版,第93页。

^②尚晓援等:《中国孤儿状况研究》,社会科学文献出版社2008年版,第54页。

策不清晰。在很多地区,只要进入孤儿院的孤儿,无论残疾还是正常,福利院都要负责其生活、教育、医疗等一切事情。在孤儿已经年满18岁长大成人后,还继续发放生活费^①。在有些地区,福利院不给大龄孤儿发放生活费,大龄孤儿按照政策应该出去工作,并且逐渐与福利院脱离关系,但是由于各种原因,这些大龄孤儿很少通过工作实现经济上的独立,大量滞留在福利院,继续依靠国家福利生活,享受免费的食宿。

如北京市,至2009年,全市共有儿童福利机构15所、床位1310张,而成年之后继续在福利机构生活的超过18岁具有独立生活能力和劳动就业能力的孤儿已超过100人,其中年龄最大的已经年过半百。在成都第二福利院,有49个超过18岁的正常孩子,他们的户籍关系仍然在福利院。福利院要负责其生活、教育、医疗等一切事情,还发放每人每个月560元的生活费。这种只进不出的情况,造成该福利院由国家供养的孤儿人数十年中增加了三倍^②。各地都有类似的情况。大龄孤儿向成年过渡,成为一个困扰民政部门的重要的社会政策问题^③。同时,福利院这种永不放手的“保护”政策,最终影响到大龄孤儿正常融入社会,开始全新生活,导致他们“永不成年”。

(二) 针对大龄孤儿向成年过渡的社会支持

从整体上看,国家对大龄孤儿向成年过渡的政策思路还是以安置为主。安置意味着政策上没有明确规定对大龄孤儿从什么时候开始在什么样的情况下国家停止供养,必须自食其力。其次,缺少支持政策(或者政策不可行),如对大龄孤儿向成年过渡提供的就业、住房等具体支持的政策。

由于大龄孤儿滞留福利院,对儿童福利机构形成了重大压力,各地开始制定有关政策。对大龄孤儿向成年过渡提供支持的 policy 逐渐成形。为了帮助大龄孤儿向成年过渡,回归社会,从2009年开始,北京市首先制定了专门针对大龄孤儿向成年过渡的政策,试图为大龄孤儿回归社会创造条件。并制定了具体措施,确定了财政拨款的数量和责任。除此之外,在其他几个调查地,虽然陆续开始制定孤儿基本生活保障的政策,其中提到向成年过渡,但这些政策往往是原则性的规定,缺少具体的财政拨款和问责机构。因此,对大龄孤儿的帮助尚不明显。

大龄孤儿向成年过渡,获得独立生活的经济基础,面对的四个最大问题是:离院“断奶”,终止供养;就业;住房;户口。其中,后面的三个问题不解决,离院断奶的问题也无法解决。

1. 离院“断奶”,终止供养

中国政府对被遗弃儿童的政策是从计划经济时期沿袭下来的,凡是进了“体制”的人,国家不会任其落入无法维持生活的状态。因此,对国家养育的孤儿,长大成人之后,只有安置政策,没有断奶政策。在市场经济的条件之下,国家安置越来越困难,“断奶”政策明显缺位,造成了大龄孤儿滞留儿童福利院的问题。成为大龄孤儿“永不成年”现象的政策背景。

针对大龄孤儿的问题,北京市政府为天下先,于2009年制定了对向成年过渡的大龄孤儿的新政策。其中包括离院问题。在终止供养方面,北京市的政策是离院不“断奶”,通过提供优厚的“断奶”费用,帮助孤儿自立。按照这个政策,具有独立生活能力和劳动就业能力的孤儿成年后,由送养地的区县负责安置;由市、区县两级财政提供每人15万元的一次性补助金,拨付给负责安置孤儿的区县,用于统筹解决孤儿回归社会后的住房、工作和临时性生活补贴。在校就读的孤儿成年后,由儿童福利机构继续供养直至毕业,毕业后按照上述办法安置^④。但是,这个政策没有规定,在15万元花完了之后,如果大龄孤儿仍然不能依靠自己的力量获得经济独立该怎么办。不排除还有一些大龄孤儿在花完15万元之后回到福利院或有关区县要求国家供养。

在其他省份,在2010年之后,都建立了针对所有孤儿的、停止供养的制度。这包括机构内养育的孤儿。主要政策是:对已满18周岁的孤儿或在全日制学校上学的孤儿毕业时,终止养育。有的省份按照不低于6个月的孤儿基本生活养育标准一次性发给基本生活费用。还有的省份提到,向一般性社会救助制度转衔的问题:停止孤儿保障待遇后,符合农村五保供养条件的,纳入农村五保供养范围;符合当地最低生活保障条件

^①余文龙:《成都大龄孤儿“困”在福利院》,《成都商报》2013年7月2日第2版。

^②王皓:《北京:孤儿在成年时可获得15万元的一次性补贴》,http://www.china.com.cn/news/txt/2009-03/06/content_17387396.htm.

^③温蕾:《北京孤儿成年后可获15万元一次性补贴》,《新京报》2009年3月7日第1版。

^④王皓:《北京:孤儿在成年时可获得15万元的一次性补贴》,http://www.china.com.cn/news/txt/2009-03/06/content_17387396.htm.

的,纳入城乡最低生活保障范围^①。

综上所述,除了北京市,其他地方都是在2010年之后,随着孤儿基本生活保障制度的建立,建立了停止保障的政策。但是,停止现金救助,不能解决大龄孤儿离院的问题。除了北京之外,其他调查地区的离院问题仍然是政策空白。

2. 就业政策

北京市对孤残儿成年就业的安置政策如下:(1)对残疾大龄孤儿,纳入残疾人就业保障制度。(2)具有正常劳动能力的孤儿,由所在区县劳动部门通过职业介绍服务机构介绍安置就业,凡接收福利院孤残儿就业的企事业单位和机关可相应减少残疾人就业比例数,各级残联部门予以承认。符合入伍条件的孤儿成年后,可优先批准入伍。

其他各地对大龄孤儿的就业政策,大体包括下述内容:职业培训(收费或免费)、免费职业介绍、职业指导,在就业过程中需要的培训、技能鉴定和社会保险补贴等政策;对部分孤儿,优先安排其到政府开发的公益性岗位就业;自主创业的可按规定享受一定的优惠,如场地安排、税费减免、小额担保贷款及贴息、创业服务等优惠政策。残疾孤儿纳入残疾人就业保障制度^②。这些政策都不是专门针对国家养护的儿童。

在上述各地的大龄孤儿就业辅助政策中,北京市的力度最大。第一,北京的覆盖面完整,专门针对国家养育的孤儿制定了政策。第二,北京市对残疾大龄孤儿和非残疾的大龄孤儿都有相应的政策。因为北京市一般性残疾人福利比较好,因此,大龄残疾孤儿可以纳入一般性残疾人就业保障福利得到保障。其他几个地区的政策都是针对所有孤儿,没有针对国家养育的孤儿特点和需要。第三,北京市的方案具体可操作。每名儿童由哪一级政府负责、具体补贴的金额,都有具体的规定。

3. 住房政策

拥有独立的住房是独立生活必备的条件。在这方面,大龄孤儿面对的困难最大。除了北京市具体落实了解决大龄孤儿的住房经费问题,其他调查地对大龄孤儿的住房政策都高度依赖整体性的住房保障制度建设。这包括:居住在城市的孤儿成年后,符合当地城市廉租住房保障条件或其他保障性住房供应条件的,当地人民政府应优先为其提供廉租住房或发放租赁补贴(乌鲁木齐市民政局2012)。只有南宁市更具体地规定,除了得到一般性的住房保障之外,在孤儿收入达到全市城镇单位在岗职工年平均工资之前,住房所需资金由市财政负责^③。

调查时,除了北京市,其他地区的大龄孤儿都没有真正享受到住房保障的优惠政策,还依靠福利院提供住房。上海、南京、山东等地制定了关于孤儿租房保障的具体政策。因为住房价格很高,这项政策涉及的利益巨大,往往引起社会上的争论。

随着一般性住房保障制度建设的成熟,大龄孤儿可以优先获得政府的保障性住房福利的支持,解决他们的住房问题。在我们电话回访的时候,有一些孤儿已经申请到了保障性住房。

4. 户口

在中国,户口在城市生活中具有重要意义。几乎所有针对居民的公共服务都仅仅提供给户籍人口。大龄孤儿都有所在城市的户口,但是,他们一般只有福利院的集体户口,没有独立的户口。这使不能迁出福利院的孤儿需要长期依赖福利院管理户口,不能获得身份上的独立。

在这方面,北京市制定了专门的政策。能够享受财政支出的15万元一次性补贴的孤儿,必须是北京市儿童福利机构认定的具有集体户口的孤儿。他们回归社会以后,如果工作单位不能接收户口,可以转入所在

^①南宁市人民政府办公厅《关于加强孤儿保障工作的实施意见》, http://www.nanning.gov.cn/Government/zcfg/bjwj/zxwj/201301/t20130110_68219.html; 山西省人民政府办公厅《山西省人民政府办公厅关于加强孤儿保障工作的实施意见》, <http://www.shanxigov.cn/n16/n1203/n1866/n5130/n31265/15343009.html>。

^②南宁市人民政府办公厅《关于加强孤儿保障工作的实施意见》, http://www.nanning.gov.cn/Government/zcfg/bjwj/zxwj/201301/t20130110_68219.html; 山西省人民政府办公厅《山西省人民政府办公厅关于加强孤儿保障工作的实施意见》, <http://www.shanxigov.cn/n16/n1203/n1866/n5130/n31265/15343009.html>; 乌鲁木齐市民政局《关于印发乌鲁木齐市加强孤儿保障工作的实施意见的通知》, <http://www.urumqi.gov.cn/gk/bmwj/170112.htm>。

^③南宁市人民政府办公厅《关于加强孤儿保障工作的实施意见》, http://www.nanning.gov.cn/Government/zcfg/bjwj/zxwj/201301/t20130110_68219.html。

区县为这一政策而设定的孤儿回归社会专用集体户口。这一办法从2009年4月起在北京市部分区县开始执行。在调查地对大龄孤儿的户口问题做出具体的可操作性规定的,只有北京市,其他地区未见具体安排。没有购买住房的大龄孤儿,还是只能继续拥有福利院的集体户口。

三、走向成年:大龄孤儿的三种生活状态

调查发现,大龄孤儿收入的主要来源包括三类:第一,就业收入;第二,国家提供的现金福利;第三,国家提供的实物福利。在调查地区,国家提供的现金福利有限,主要是孤儿基本生活保障金和城镇居民的最低生活保障。但是,最低生活保障金的数额不高,难以支持独立生活。另外,由于大龄孤儿多数没有独立的户籍,他们也无法独立领取最低生活保障金。依靠国家的现金福利获得经济独立的可能性微乎其微。除此之外,国家养护的大龄孤儿高度依靠国家提供的实物性福利,主要是福利院内的生活供给,包括食宿保障、医疗和少量的被服费及零花钱。

我们访问的42名大龄孤儿,除了在读的10人之外,都有不同程度的劳动能力。他们的就业状况可以分成三种:全职就业、打零工和无业。

(一)寻找经济独立:找到正式的工作或者自主创业

大龄孤儿中有少数人特别是上过大学的人找到了正式的工作,或者自己创业获得经济独立。这类孩子的数量不多,但是他们的成就令人鼓舞。在工作的孩子中,有相当大的比重是在福利院或民政系统工作,有正式职工的编制,属于国家正式雇佣的员工。这样的人一般都受到过大学以上的教育。

除了上过大学的人,退伍军人安置、就业培训等安排也帮助一些大龄孤儿找到了工作,并获得了经济独立。这类儿童经历过家庭寄养的比较多,是成功就业和实现经济自立的类型,我们选择了B1、N2和W3三例深入分析。主要发现是:这类成功的案例都在教育上比较成功,一般上过大学,至少在中专接受过职业培训。因此,他们可以找到工作或者自己创业。但是,他们多数找到的是低收入工作,收入往往不足以支持独立生活,因此,他们还需要在很多方面特别是住房方面依赖福利院。

在调查对象中,北京市对大龄孤儿提供了力度很大的向成年过渡的支持,同时要求大龄孤儿不再依靠福利院生活。由于政策支持,北京地区社会就业的大龄孤儿比较多。我们访问的几位大龄孤儿都是中专毕业或职业培训完成时,学校给他们介绍了工作,他们也可以自己另外找工作。政府提供的租房补贴使他们可以离开福利院另觅住所,真正回归了社会。

B1:男,23岁。从记事起先住在福利院,后来到了寄养家庭,上了小学、初中,之后转回福利院。调查时刚刚中专毕业。与在福利院认识的朋友一起租房住,一起做玩具生意,收入可以满足生活需要。他还在等待政府给他安排工作,如果政府安排的工作不满意,他就依靠自己的努力就业。其社会保障关系在福利院。

N2:男,24岁。4岁时进入福利院,大学毕业两年,从事土建工程工作。上大学的学费和生活费都由福利院提供。工资为一个月1000多元,包吃住。平时住在施工工地,放假的时候回福利院住。

在教育方面,N2是孤儿中最成功的。他找工作不依靠福利院。但是,他说,因为自己是福利院的孩子,觉得自己什么都没有,所以在交女朋友方面不是很有自信。他非常关心对大龄孤儿的廉租房和创业优惠政策。

W3:4—5岁的时候进入福利院,乙肝感染者。经历过一年的家庭寄养。上过大专,学习民政管理专业,在福利院有一份全职的工作,负责照顾孩子,为孩子们补习功课等,福利院提供住宿。他的经济收入为每月税后1600元左右。

W3也属于孤儿中最成功的一类。上了大学,在中国最有保障的“事业单位”工作。但他也需要住在福利院,无力负担市场价格的住房。

(二)主要依靠福利院生活,做一些零星工作,补贴自己的日常开销

第二类是身体条件相对较好,有部分或完全工作能力的孤儿,他们18岁以后完全可以出去找工作,实现经济自立。但由于长期居住在福利院中,没有得到良好的教育,文化素质偏低,加之缺少社会资源,在就业市场上缺少竞争力,只能从事低收入体力劳动的工作,很难实现经济独立。这些人多数不工作,不是因为找不到,而是因为各种原因放弃工作或找工作的努力。这些原因包括:不了解社会,外出工作受到欺骗,没拿到工资,嫌工作辛苦、收入太低等。

T11:女,指残,25岁。小时候被拾破烂的养母收留,12岁来到福利院,以前跟养母及三个哥哥一起生活,养母无力抚养后来来到福利院。T11到外面工作过几天,因为不适应,觉得自己残疾受到歧视,回到福利院,在福利院康复科康复做一些临时工作。

T9:34岁。由于先天性缺陷,从小被父母遗弃到福利院,初中毕业。因为说话困难,没有去外面打工。20岁结婚以后,福利院给她安排了临时工作,护理小孩、儿童、老人,福利院也会给一点工资,吃住都在福利院。由于T9的爱人是外地的,福利院领导考虑到实际情况,给夫妻两人安排了一个房间,并且在福利院内给她的爱人也安排了一份临时工作。这样,T9在福利院工作和生活了。拥有一个稳定的工作,还可以照顾孩子及家庭。

N6和N7:38岁和31岁,残疾,她们从小在福利院长大,住在福利院的青年公寓里。N6没有上过学,N7上了一年学就放弃了,因为觉得课很难,跟不上,同时,福利院对上下学不提供接送,她是残疾人,上学很困难,只好放弃。她们都在福利院上班,负责给福利院的小孩洗尿布、叠尿布,一个月有几百块钱的工资。福利院管吃住,所以钱也够花了。她们每天工作六个半小时,不忙不累,两个人都觉得能够胜任。

在各地福利院,都有类似的个案。很多大龄孤儿无法获得福利院之外的工作,吃住都在福利院。福利院如果有临时性的工作,会优先安排他们。这类工作收入不高,但是因为食宿免费,能够获得基本的生活保障。

(三)无业,依靠福利院生活

在福利院还有一些大龄孤儿,主要是轻残的人。如N10、N11、N12。他们都有一定的工作能力,但是没有能力独立地到外面找工作,要一生依靠福利院生活。

N10、N11、N12都20多岁了,三人都是从小来到福利院,在福利院长大,都是残疾人。N10坐轮椅,智力正常;N11有严重的小儿麻痹症后遗症,不能与人进行正常的交流;N12身体状况不错,有一定程度的智力低下。三人都住在福利院的青年宿舍中。他们三人完全依靠福利院生活。福利院也给N10和N11安排一点象征性的工作,洗衣服、拖地板、打扫卫生等等,每天六个半小时,每个月只有100块钱,很快会增加到每个月200块钱。这些钱不会交到他们手里。先由班长保管。N12没有活干,很无聊,他特别羡慕有活干的伙伴。在访问的过程中,他表示了想工作的强烈愿望。福利院里没活干的人,每天早晨7点多钟起床,然后吃早餐,吃完早餐后就看电视或在外面坐坐。

(四)其他出路

除了上面讨论过的三种方式之外,我们还发现了另外两种方式:第一,从小在寄养家庭生活的残疾儿童,长大成人之后,继续在寄养家庭生活,从领取孤儿基本生活保障金改成领取低保金生活。这类典型发现在大同。大同是中国最早的家庭寄养项目的发源地,有一些在家庭寄养环境下长大的孤儿,特别是残疾大龄孤儿,年满18岁之后,福利院不安排他们回到福利院生活,而是继续让他们生活在寄养家庭,领取低保金生活。有工作能力的大龄孤儿在找到工作、有独立的经济来源之前,都可以依靠低保金在寄养家庭维持生活。

大龄孤儿的另外一种出路,是女性孤儿通过婚姻嫁入丈夫家中,离开福利院,获得了经济支持和普通人的生活。男性孤儿很少有这样的出路。在我们的调查中,没有访问到这类孤儿。

四、个案讨论

根据上面的个案,我们有下述发现:

(一)福利院:孤儿们永久性的“安全网”

实地调查发现,由于国家对大龄孤儿的政策主导思想是保障他们的生活,因此,没有大龄孤儿陷入生计无着的状况。他们在成年以后,多数还依靠国家福利,特别是福利院,过着有保障的生活。

从全社会的角度看,中国很少有社会群体享有“从摇篮到坟墓”的社会福利。对最困难的群体来说,国有福利院是提供福利待遇最完整的一个机构。而且,随着国家财政状况的改善,对福利院的投入增加,待遇水平越来越高。

在调查地,大龄孤儿成年之后,如果找到工作,户口迁出福利院,他们就不再有资格享受福利院的各种福利了。因此,如果完全脱离福利院外出就业,工作不稳定、低工资,失业后,大龄孤儿就会面临非常尴尬的局面,缺少必要的生活保障。相反,如果他们不迁出福利院,可以永远享受福利院提供的各种服务。在经济独立和安全网之间,很多大龄孤儿选择安全网。

(二) 社会排斥还是贫困陷阱?

社会福利理论中,有贫困陷阱的理论,是指政府的福利会减少穷人工作的动机,从而使他们为了保持少量的社会福利金而丧失了通过努力改变命运的机会,永久性地生活在贫困状态。

对大龄孤儿来说,福利院提供的安全网是他们的贫困陷阱吗?对最成功的大龄孤儿的个案调查表明,不是。上过大学获得正式就业机会的孤儿,他们有强烈的改变自己生活状态、获得独立身份的愿望。但是,因为各种原因,他们获得的成就仍然不能允许他们独立,还需要依靠福利院解决住房问题。

1. 社会排斥和低收入就业

上面分析的最成功的大龄孤儿在获得独立的经济地位时,也经历过各种社会排斥。即使他们得到工作和独立的收入,收入水平也属于比较低的层次,往往不能支持他们包括住房在内的全部生活需要。

2. 低收入就业无法解决住房问题

低收入就业无法为大龄孤儿提供独立生活的经济基础。

W3 的工资税后只有每月 1600 元。在当地租一个房子大概要每月一千多,还要加上暖气费、物业费、他自己的日常生活如食品、交通和社会交往等其他最基本的生活开支。独立住房根本不是他每个月 1600 元的工资可以负担的。因此他说:“我也希望过独立的生活,但是工资水平不允许。我毕竟大了,不像是小孩子了,经常住院里的话,对自己很多社交方面也会有影响,不太方便”。

N2 在当地的福利院算是比较成功的向成年过渡的代表。在访问中,发现福利院中有些其他的儿童和青年以他为榜样。如 N2 就被 N3 作为成功的榜样,N3 希望自己和 N2 一样,甚至大学的专业都选一样的。

但是,从他们的实际需求和收入支出分析,除了北京市的大龄孤儿,在其他地区,即使成功地获得了白领的工作,他们并没有真正地获得独立生活的经济基础。在我们调查的个案中,只有北京的大龄孤儿可以从政府得到住房补贴,在福利院外面租房,真正到社会上生活了。即便如此,一位被访者还是辞掉了几份不能提供住宿的工作以减少开支。

3. 大龄孤儿没有家庭可依靠解决过渡初期的住房问题

全职工作不足以支持独立的成年生活,在近些年房价猛涨之后,住房成为年轻人普遍面临的问题。大部分年轻人刚走入社会,没有能力自己解决住房问题,依靠父母补贴的现象非常普遍。对孤儿来说,他们没有父母可以依靠,继续生活在福利院是没有办法的选择。北京市解决了住房补贴的问题之后,大龄孤儿离开福利院生活就很普遍了。

简而言之,国家养护的大龄孤儿对自己未来的想象,都是底线需求:有个地方住,至少能够自己养自己。但是他们的工作收入不足以帮助他们达到底线的需求。因此,这些大龄孤儿都迫切希望当地政府出台对孤儿提供廉租房的政策。在多数地区,申请廉租房的前提条件之一是有结婚证。但是,很多大龄男性孤儿因为没有住房而无法找到合适的对象结婚,这样就没有资格申请廉租房。某福利院 2014 年申请成功的大龄孤儿都为已婚。如果没有专门针对孤儿的政策倾斜,大龄孤儿会面临两难困境:没有住房而无法结婚,没有结婚而无法得到廉租房。

(三) 作为“贫困陷阱”甚至“婚姻陷阱”的安全网

在福利院的孤儿中,上过大学、能够找到全职工作的人是少数。对其他学历更低,在劳动力市场上必须和农民工竞争的孤儿来说,福利院的福利水平已经高于或等于他们在市场上通过工作获得的收益了。在这种情况下,他们很担心一旦外出工作,就再也不能回到国家保障的安全网中。因此,调查中听到的大龄孤儿主动放弃工作机会的事件不胜枚举。特别是一直在机构内长大的儿童,国家保障使这些大龄孤儿陷入了一个贫困陷阱:因为担心丧失福利院提供的“安全网”,很多人不敢或不愿出去独立谋生。

这种状况甚至影响到大龄孤儿的婚姻选择,因为一旦结婚,她们的户口即需要迁出福利院。她们也丧失了享受福利院各种待遇的资格。考虑到婚姻不稳定的情况很多,她们宁可不结婚,也要长期待在福利院。如 N6 和 N7 的情况:访问员记录说:“虽然有人给介绍对象,但是她们不敢结婚。用 N6 的话说,‘我们怎么敢结婚呢,如果嫁得好还好,嫁不好的话,一旦结婚,户口也从福利院转出,我们连个落脚的地方都不会有。而且以后生了孩子我们怎么能带得了呢?所以还是不要结婚了。’”

在调查中,我们发现福利院的基本生活保障政策虽然使大龄孤儿避免了成年之后流离失所,也使他们中的很多人永不成年。因为对未来独立生活的恐惧,他们选择拒绝外面的工作。在家庭寄养环境中长大的孩

子,对外部世界的恐惧则少很多。他们一般可以从寄养家庭中的父母、兄弟姐妹和亲戚处得到一定的支持和帮助。

对于大多数尚未完全进入社会、经济未能独立的大龄孤儿来说,他们过着非常节约简单的生活,并且他们中的大多数人都很难攒下积蓄。在这个阶段,福利院还是他们的“安全网”。但是,福利院不能保障他们的经济独立。他们不能在福利院的宿舍中结婚成家。随着进入成年,他们无力负担交友、结婚、成家等大大增加的生活开支。

五、寻找政策解决

向成年过渡在中国各地都是政府面对的政策挑战。北京市政府是最早对这个问题寻找政策解决的城市之一,取得了很好的效果。上海、青岛和广东等地都制定了具体的政策,做出了尝试,通过政府主导、相关部门配合、社会扶助等方式,开展大龄孤儿的就业安置服务工作。

例如青岛就出台了《关于成年孤儿安置的意见》,《意见》规定,年满18周岁,有劳动能力且通过专业技术技能培训的孤儿,由政府负责安置工作和提供职业技能培训。市内4个城区轮流负责定期、定额安置成年孤儿,拿出适合岗位帮助其就业;另外,用社会公益基金开支为每个待安置的孤儿购买一套60平方米的经济适用房,办理户口,迁出儿童福利院,并一次性配置必要的生活用品和用具。而年满18周岁但没有劳动能力的残疾大龄孤儿,仍由社会福利院继续供养。

在南京,政府为了避免因直接给成年孤儿购买经济适用房而造成大龄孤儿不愿意出去工作挣钱、自食其力,制定了《南京市社会儿童福利院大龄孤儿管理暂行规定》,指出,年满18周岁的成年孤儿将与儿童福利院结束供养关系,但政府仍然提供集体宿舍3年,在此期间,月收入低于城市最低保障线的可适当供给;高于最低保障线的一律不享受院内供给。3年期满,必须离开福利院独立生活,户口迁出等等。

不过,这些措施都是治标的措施。大龄孤儿不愿意脱离福利院外独立生活,和他们从小的成长环境、二元化的社会福利体制都有很大的关系。让孤儿从小生活在社区中、家庭环境之下,他们对独立生活的恐惧才会减少,才能结束“永不成年”的现象。

政府要为大龄孤儿在“断奶”的基础上解决他们的后顾之忧,放手让他们“飞翔”的同时,又锻炼好他们飞翔的能力,并尽可能提供停靠的自己的“家”。国家和政府应该给予他们额外的几近全面的操心与考虑,不想让他们陷入“贫困陷阱”,则让他们有保障地离开“安全网”。“永不成年”,于国家、于大龄孤儿本身,都是无益的。

(责任编辑:陆影)

(上接第15页)圣人就是处中庸,强调的是权高于经,行权即行道。孟子称孔子乃“圣之时者”(《孟子·万章下》),就是指的这个境界。达到这个境界,就意味着个性化的个体德性和普遍的规范要求的高度统一,在自由的基础上,个人的守法积极性得到充分发挥,表现为守法行为不只因为习惯,出自良心,而且出于对法律理念的深刻把握,对自己在社会中占有的地位和角色规范有了透彻的了解。此时,法律的要求成为个体自己独立的价值目标,被信仰的也不会是现实的法律条文,只能是一种法律精神,一种立法者追求的法律理想,正是因为守法的客体变为法律理念,则守法行为往往表现为超越法律的行为,它不再固守于法律条文的界限范围,而是进入积极创造领域,它力求在各种现实关系中寻找一个度,把握自身发展和行为选择的方向,最终在守法中完善自我,至此,中庸理性作为一种理想的状态和实现这个过程完全合一了,中庸理性在传统法律中得到了完美的结局。守法的最高境界是圣人的从心所欲不逾矩的境界。

(责任编辑:周文升)