

解析儿童福利司:比较、历史与未来

■ 姚建龙 刘悦

(上海社会科学院法学研究所,上海 200020;鲁东大学教育科学学院,山东烟台 264011)

【摘要】中美两国分别于新时代和进步时代在政府儿童福利职能部门的设置上取得了重大突破,这并非巧合,而是体现了儿童福利发展的规律。当前,各国儿童福利职能部门的设置主要有合设模式和附设模式两种,尽管各有优劣,但总体来说合设模式更有利于儿童福利工作的开展。国家是儿童福利的最终责任主体,民政部儿童福利司应准确把握“兜底线”和“基础性”,严格落实三项职责,确立普惠型儿童福利思维并前瞻国家未成年人保护协调机构职能。

【关键词】儿童福利 儿童福利司 新时代 进步时代

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2020.03.017

2018年12月31日,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》。这一规定引人瞩目之处是,民政部新设置了专门的儿童福利司,承担“拟订儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助保护政策、标准,健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度,指导儿童福利、收养登记、救助保护机构管理工作”^[1]的职能,儿童福利工作正式成为民政工作的主要职能之一,实现了我国儿童福利制度的里程碑式突破。2019年6月20日,新中国历史上首次全国儿童福利工作会议也充分肯定儿童福利司设置的重大意义^[2]。事实上,儿童福利司的设置来之不易,在论证阶段以及设置以来一直不乏争议。本文拟从比较和历史的视野,对儿童福利司设置的意义及我国儿童福利制度未来的发展作一个初步的探讨。

一、巧合还是必然:新时代与进步时代的比较

我国设立儿童福利司与美国设置儿童福利局在很多方面存在着惊人的相似之处。美国在赶超老牌帝国主义强国英国的进步时代(1890-1920,Progressive Era)实现了儿童福利制度建设的重大突破:1909年召开第一次白宫儿童会议,1912年在商业劳工部(Department of Commerce and Labor)设立儿童局。而我国则是在2017年进入新时代后开启了儿童福利制度飞速发展的步伐:2019年1月,民政部正式设置儿童福利司,同年6月召开新中国成立以来的首次全国儿童福利工作会议。

尽管美国的进步时代与我国的新时代相距百年,两国的基本国情、政治体制、科技文化等差异较大,但两国在经济发展水平、国家治理面临的问题等各个方面的相似性为观察和理解民政

收稿日期:2020-03-02

作者简介:姚建龙,上海社会科学院法学研究所所长,教授,博士生导师,主要研究刑事法学、青少年法学、教育法学;
刘悦,鲁东大学教育科学学院博士研究生,主要研究青少年教育学和青少年法学。

部儿童福利司的设置提供了一个独特的视角。从这个角度看,儿童福利司的设置是顺势而为,是我国经济社会发展到新时代的必然结果。

(一) 时代背景的相似性

正所谓今日美国明日中国,新时代的中国不仅在身处的时代背景上与进步时代的美国高度相似,而且两国也不约而同的在新时代和进步时代设立儿童福利司和儿童局负责本国儿童工作。比较美国儿童局与中国儿童福利司,通过考察美国设立儿童局的历史,可以更好地理解我国设立儿童福利司的初衷,理性面对设立儿童福利司面临的质疑和挑战。

我国儿童福利司的设置与美国建立儿童局所处的时代背景相似。进步时代的美国和新时代中国在经济上都取得瞩目成就,实现了从农业国到工业国和人口城市化等方面的重大进步。美国在进步时代成为世界第一强国。20世纪初,美国成为世界上最庞大的经济体,仅其制造业的生产总量就超过英德法三国的总和^[3]。无独有偶,中国的GDP总量在2017年增长到约82.08万亿元,成为仅次于美国的世界第二大经济体。1884年,美国工业生产的净产值第一次超过农业生产,占53.4%^[4],实现了从农业国向工业国的过渡。中国在1970年工业的增加值超过农业占国内生产总值40.3%^[5],实现了从农业国向工业国的转变。2010年,我国制造业增加值首次超过美国,成为全球制造业第一大国,并在此后连续多年稳居世界第一^[6]。从1860到1920年,美国人口城市化比重从19.8%升至51.2%^[7],实现了人口城市化。中国城镇化则从1978年的17.9%提高到2017年的58.5%,城镇常住人口由1978年1.72亿提高到2017年的8.13亿,也完成了由农业人口占主体的国家向城镇人口占主体的国家的历史性转变^[8]。

(二) 面临儿童问题挑战的相似性

两国首次在国家中央政府层面设置专门的儿童福利部门,与本国在社会发展过程中面临严峻儿童问题挑战的历史背景密不可分,专门机构的设置在某种程度上都被寄予解决本国儿童福利危机的厚望。

在进步时代,美国面临童工处境艰难、婴儿死亡率过高等儿童福利危机。1870年到1900年间,美国儿童工作者的数量增长超过100万,南方纺织工厂中,有三分之一的劳动力是儿童,一般在10-13岁之间,许多甚至更年幼^[9]。童工工作的工厂被称为“活着的人类骨架收容所”^[10]。除了严峻的童工问题,婴幼儿死亡率过高也是当时美国儿童福利的一大难题。美国1906年统计报告显示,登记地区有212138名15岁以下儿童死亡,占有死亡人数的20%,其中133105人是1岁以下的婴儿^[11]。为解决上述儿童福利危机,儿童局成立最初的两年时间,将大量的资金和有限的人员都投入到对童工工作状况调研和婴儿死亡率的研究^[12]。

新时代中国的儿童福利问题没有得到妥善解决,其中留守儿童和困境儿童问题更上升为备受瞩目的社会问题。一方面,留守儿童和困境儿童成为受害者,成为欺凌、性侵等案件的受害人;另一方面,留守儿童和困境儿童也成为犯罪者,对社会安全产生负面影响。儿童福利司的成立,除了整合民政部曾经分散于不同司局中的儿童福利职能外,更被寄予了解决我国留守儿童和困境儿童问题的厚望。

(三) 儿童福利职能部门设置与面临挑战的相似性

新时代的中国和进步时代的美国儿童福利机构的设立和运行都面临质疑和挑战,而且争议从未停止。

儿童福利司和儿童局都是克服各种现实困难才得以设立。新中国成立以来,我国一直没有设立专门的儿童福利部门,儿童福利工作由多个政府部门、协调机构和群团组织不同程度分担,长此以往形成了相对稳定的儿童福利分散负责的模式。要打破这种相对的稳定分散型儿童福利模式设置专门的儿童福利部门,必然要打破已有的权力和利益格局,同时本轮政府机构改革

的基本要求是内设机构总数不增、编制不增,其难度可想而知。民政部为了能够设立儿童福利司,撤并了主持改革的人事司等传统意义上重要和实权的机构。换句话说,民政部是以撤并传统实权部门的方式实现了儿童福利司的增设,儿童福利司的设立可谓是来之不易。而美国儿童局设立同样不易。虽然早在1909年召开白宫儿童会议时就已达成设置国家级儿童福利工作机构的共识,但直到1912年儿童局才在各方人士的奔走努力下成立。

我国儿童福利司和美国儿童局工作的开展都面临重重困难。我国儿童福利司设立后,如何准确划定工作职责范围,如何与民政部之前负责儿童福利相关工作的内设机构以及其他相关部委厘清工作关系,如何明确工作重心和发展方向等,都是儿童福利司面临的重要挑战。而美国儿童局工作的开展则受到政治体制的约束,并且在发展过程中经历行政级别的起落。美国儿童局不能就各州童工问题直接立法,如直接规定童工的最低工作时长、薪资等,只能采取曲线救国的策略,通过调查收集和披露有关童工问题以及其他与儿童健康和福利有关问题的信息,最终让公众和各州政府重视和解决童工问题^[13]。儿童局在发展过程中经历了行政降级,如1946年,儿童局从劳工部(Labor Department)转到联邦安全局(Federal Security Agency),官僚主义的降级使儿童局失去了管理联邦资金的自主权和权力^[14]。

二、理想与现实: 各国儿童福利职能部门设置的模式

我国儿童福利司成立不久,为了进一步理解民政部儿童福利司的设置,有必要对当前各国中央政府负责儿童福利事务机构的设置情况作简要梳理和比较。

当前,各国政府对本国儿童福利职能部门的设立主要有两种模式,分别是合设模式和附设模式^[15]。合设模式是在中央政府设置部级综合福利部门,将儿童、家庭、老人等社会福利相关事务统一管理,代表性国家有挪威。附设模式是在政府某一部级单位下附设专门的儿童福利司局,代表性国家有美国。

(一) 合设模式

合设模式的特点是将儿童福利职能及关联紧密的相关职能进行统一规定和管理,在中央政府设置统一的部级福利部门,代表国家有挪威等。

挪威是典型的高福利国家,也是当前世界儿童福利发展最全面完善的国家之一。挪威政府下设儿童家庭部^[16](Ministry of Children and Families, MCF)、财政部(Ministry of Finance)、文化部(Ministry of Culture)、国防部(Ministry of Defense)、教育和研究部(Ministry of Education and Research)和总理办公室(Office of the Prime Minister)等16个部委。

儿童家庭部^[17](Ministry of Children and Families)是挪威的儿童福利部门,工作职责包括负责本国儿童福利服务、家庭事务、儿童发展、宗教和生活事务以及消费者事务。儿童家庭部的预算大多用于家庭福利给付,主要有儿童福利、产检或陪产假以及幼儿父母的现金福利。在社会福利服务中,最大的预算项目是儿童福利和保护。挪威儿童家庭部的机构具体架构见下图1。

挪威儿童家庭部下设5个司,分别是儿童福利服务司(Department of Child Welfare Services)、儿童青年家庭事务司(Department of Childhood, Youth and Family Affairs)、消费者宗教和生活事务司(Department of Consumer, Religious and Life Stance Affairs)、规划行政司(Department of Planning and Administration)和宣传司(Department of Communications)。

儿童福利服务司(Department of Child Welfare Services)^[18]是挪威最重要的儿童福利部门,专门负责挪威儿童的各种福利和服务。儿童福利服务司由3个部门组成,分别是行政协调处

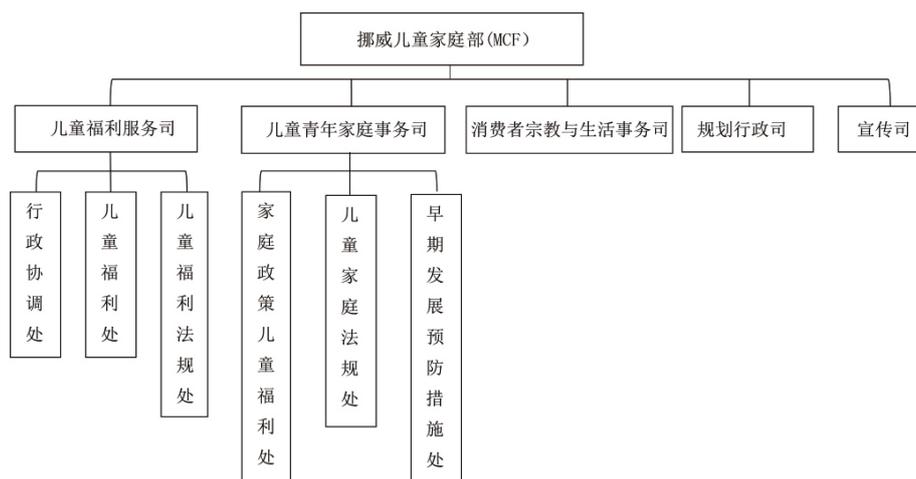


图1 挪威儿童家庭部的组织架构

(Section for Administration and Coordination) 、儿童福利处(Section for Child Welfare) 和儿童福利法规处(Section for Child Welfare Law) 。

儿童青年家庭事务司(Department of Childhood , Youth and Family Affairs) ^[19] 则是负责协调和制定本国儿童、青年和家庭政策以及负责执行儿童家庭相关法案的部门。儿童青年家庭事务司下设三个部门 ,分别是家庭政策儿童福利处(Section for Family Policy and Child Benefits) 、儿童家庭法规处(Section for Child and Family Law) 和早期发展预防措施处(Section for Early Development and Preventive Measures) 。其中 ,家庭政策包括儿童家庭立法、为有子女的家庭制定和管理福利计划、预防家庭福利措施、制定儿童青年支持发展政策、制定领养政策、制定预防和帮助受家暴的个人政策等。

(二) 附设模式

儿童福利机构附设模式的特点是 ,政府在某一部内设置专门的儿童福利司局 ,统一管理儿童福利职能。

美国是儿童福利附设模式的典范。美国联邦政府共有 15 个行政部门 ,包括卫生与公众服务部(U. S. Department of Health & Human Services ,HHS) 、农业部(U. S. Department of Agriculture) 、商务部(U. S. Department of Commerce) 、国防部(U. S. Department of Defense) 、教育部(U. S. Department of Education) 等。其中卫生与公众服务部(HHS) 是负责儿童福利的部门。卫生与公众服务部的职责是管理各类卫生和公众服务 ,拯救、保护和服务民众 ,职能类似于我国民政部。美国卫生与公众服务部下设有 11 个执行司 ,分别是儿童家庭司(Administration for Children and Families) 、社区生活司(Administration for Community Living) 等^[20]。美国卫生与公众服务部的组织架构见下页图 2。

儿童家庭司(Administration for Children and Families ,ACF) 成立于 1991 年 4 月 ,是当前美国最大的人口服务管理部门 ,也是美国最主要的儿童福利部门。儿童家庭司(ACF) 下设儿童和青年家庭管理局(Administration on Children , Youth and Families ,ACYF) ,儿童和青年家庭管理局(ACYF) ^[21] 负责监督和支持联邦促进儿童、青年及其家庭积极成长和发展的社会服务 ,为处于危险境地的儿童和青年提供的保护服务和庇护 ,以及有特殊需要儿童的收养项目。儿童和青年家庭管理局(ACYF) 下设儿童局(CB) 和家庭青少年服务局(FYSB) 。

当前 ,尽管儿童局行政级别不高且职责发生变化 ,但总体上说儿童局的权力及独立性仍然十分强大 ,加上儿童局成立逾百年 ,美国政府部门已经建立了全面且完善的儿童福利体系 ,总体

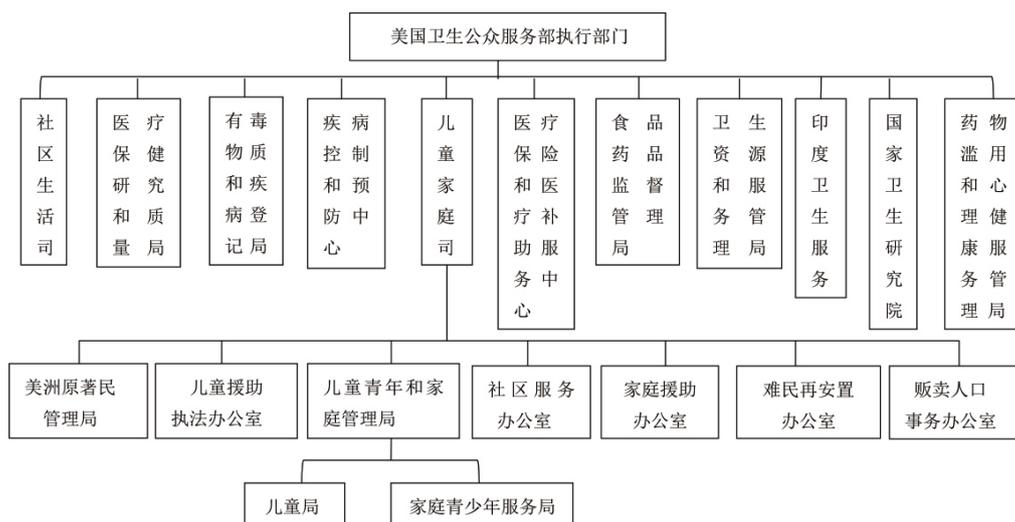


图2 美国卫生公众服务部执行部门组织图^[22]

来说仍可保障美国儿童的健康发展。

(三) 启示

合设模式与附设模式各有优劣。合设模式中儿童福利所属的部门具有较高行政级别,有利于儿童福利工作实施,避免儿童福利工作边缘化。此外,合设模式将儿童与养育儿童的家庭进行通盘考虑,更有利于儿童福利的实现和保障。附设模式是在政府下设部门中另行设置专门负责儿童福利的部门,有利于儿童福利工作的专业化,保障儿童福利工作的独立性。无论是合设模式还是附设模式都强调儿童福利出发点和落脚点是实现家庭职能。家庭是培养儿童健全人格和健康体魄、保证儿童健康成长的最佳选择,因此,儿童福利实现的最佳途径是向家庭提供儿童有关的津贴和服务,而非将儿童带离家庭。此外,儿童福利职能一体化是政府儿童福利部门发展完善的方向。

三、历史回顾: 我国儿童福利职能部门的演进

我国自古有“恤幼”的传统,封建时期就出现过政府创办育婴堂、慈幼庄等面向儿童的国家福利设施^[23]。近代以来,我国政府儿童福利职能部门经历了由立到破,再由破到立的发展演变历程。这一发展历程不仅为新中国设立专门的政府儿童福利部门奠定了历史基础,也为政府儿童福利部门的职能定位和工作开展以及儿童福利立法体系的建立提供了宝贵的历史经验。

(一) 民国政府时期(1912 - 1949年) 儿童福利发展情况

民国政府时期既是我国现代社会福利制度和儿童福利事业萌芽奠基期,又是社会福利制度与儿童福利事业发展的黄金时代^[24],中国传统宗族文化价值观念与西方社会福利思想产生激烈多样的碰撞,让当时的政府部门格外重视儿童福利工作。

民国时期,儿童福利职能部门由司局统筹走向设立儿童福利科负责。北洋政府时期,内务部下设的民政司是政府负责分管儿童福利工作的主要部门。之后民国政府延续了这一传统^①。1931年抗战爆发,难童人数激增,民国政府便将儿童福利工作从民政司划归负责难民事务的赈

① 内政部下设民政、土地、警政和卫生四司,负责管理地方行政、人口、水利、公共卫生、社会救济、自然灾害救济和防灾减灾、慈善团体考核、慈善事业奖励、地方筹募赈捐和游民教养等福利事业。

济委员会第三处,由赈济委员会负责指导监督有关部门和团体抢救战争难童并将其转移安排到后方的各保育院、教养院。1940年,社会部由党务机构转变成成为政府行政机关,社会部下设“三司一局”,分别为:社会福利司、总务司、组织训练三司和合作事业管理局。社会部下设的社会福利司附设了儿童福利科,成为当时政府主管儿童福利工作的最高机构^[25],大大推动了当时儿童福利的工作。同时,民国政府也建立了以《中华民国宪法》为核心,教育、救济等为组成部分的儿童福利法律体系^①。此外,民国时期政府重要官员设立私人的儿童福利机构,接收孤儿、聋哑儿童等困难儿童的现象也十分普遍。如张謇在南通设立育婴堂、盲哑学堂、盲哑师范传习所,熊希龄在北京创立并任院长管理的“北平香山慈幼院”^[26]。

民国时期开启我国儿童福利工作专门化的篇章,尽管由于内战,儿童福利科随着民国政府败退而消亡,但不可否认这是我国儿童福利事业发展的黄金时期,儿童福利的机构建设和法律体系取得重大突破,创造了辉煌业绩^[27]。

(二) 新中国成立至今儿童福利职能部门的演变

1949年新中国成立至今,我国儿童福利职能部门经历了整整70年的发展最终设立了儿童福利司。其间,除了在“文革”期间短暂由财政部负责外,儿童福利工作一直由民政部(前身为内务部)^②负责,以2006年民政部在其下设的社会福利和事务司设立福利二处专门负责儿童工作作为分界线,可分为2006年之前和2006年之后两个时期(见图3)。

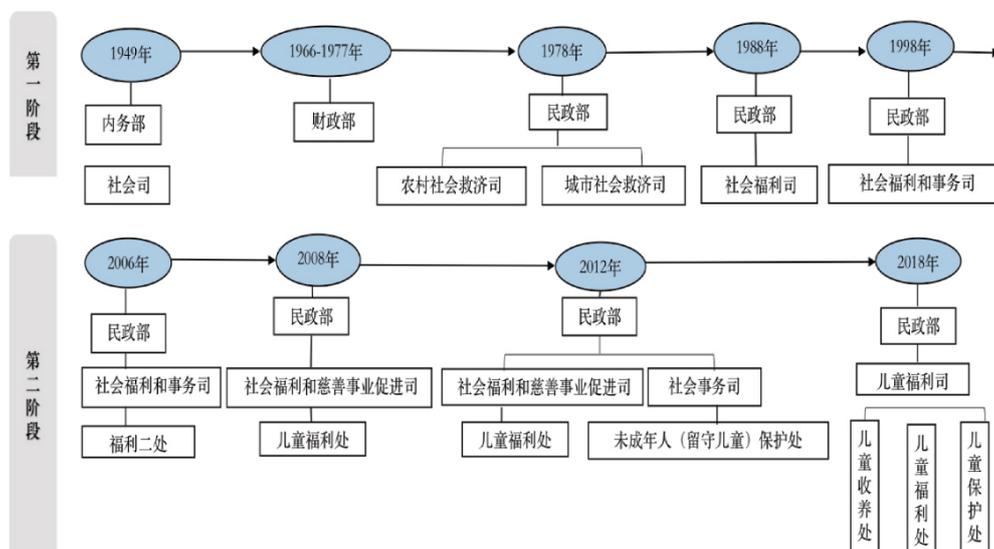


图3 我国主管儿童福利工作的主要政府职能部门的变迁

1. 1949 - 2006 年儿童福利职能部门的缓慢发展

1949 - 2006 年近 60 年间,儿童福利工作被民政部归入社会福利的整体框架下统筹开展,儿童福利工作随着政府机构改革辗转于民政部各个司局部门之间,始终未设立专门的儿童福利

① 1946 年国民大会通过《中华民国宪法》旨在增进人民福利为目标,“为巩固国权,保障民权,奠定社会安宁,增进人民福利,制定本宪法”。将人民福利作为谋求社会福利是国家政治生活的最高目标。教育方面规定“6 至 12 岁之学龄儿童,一律受基本教育,免纳学费。其贫苦者,由政府供给书籍”。救济方面,1928 年内政部公布《各地方救济院规则》,1929 年国民政府公布《监督慈善团体法》,1938 年行政院核准的《抗战建国时期难童教养实施方案》,1943 年国民政府公布《社会救济法》和《保护童婴运动办法要点》《奖赏育婴幼事业暂行办法》《育幼院设置办法》《普设工厂托儿所办法》《社会部免费医疗陪都贫病儿童暂行办法》《社会部直辖儿童保育机关收容儿童暂行办法》《战区儿童教养法》等一系列有关儿童福利的法令法规。其中《奖赏育婴幼事业暂行办法》对各级政府和民间组织举办育婴幼事业标准作了强制规定。

② 民政部的前身是 1949 年成立的“中央任命政府内务部”,1954 年改称为“中华人民共和国内务部”,1969 年撤销,1978 年恢复时改称“中华人民共和国民政部”,并延续至今。

职能部门,儿童福利工作也未得到应有的重视,儿童福利工作受到前所未有的冲击。

1949年11月中央人民政府成立内务部,主管民政工作,内务部下设办公厅、干部司、民政司、社会司、地政司和优抚司6个部门。其中,社会司主管社会福利、社会救济等工作,成为当时事实上我国儿童福利的主管部门,但儿童福利未作为民政司的机构职能单列^[28]。1966-1977年“文化大革命”期间内务部被撤销,其分管的救灾、救济等工作移交给了财政部,儿童福利工作推进更加困难。

1978-2006年,儿童福利工作在数次机构改革背景下,辗转于民政部不断分立、合并的下设司局之中。1978年国务院恢复成立民政部后,儿童福利工作的职责主要由民政部下设的农村社会救济司、城市社会福利司等部门负责。1988年,国务院机构改革在民政部“三定”方案中设立社会福利司,同时明确“社会福利司主管全国社会福利工作,负责儿童福利院等事业单位的工作”^[29],社会福利司成为我国儿童福利工作的主管部门。1993年国务院机构改革中规定由社会事务司负责“制订有关儿童收养的政策法规并监督实施、负责儿童收养工作、保护儿童权益和负责与儿童有关的流浪乞讨人员收容遣送的政策法规并监督实施等工作”等^[30],儿童福利的工作职能开始大幅增加。1998年,民政部社会福利司与社会事务司合并为社会福利和社会事务司,儿童福利工作转移到民政部社会福利和社会事务司^[31]。

这一时期,我国的儿童福利工作在政府议事协调机构的积极推动下也取得阶段性进展,其中以国务院妇女儿童工作委员会的推动最为突出。1990年成立的国务院妇女儿童工作协调委员会(后更名为国务院妇女儿童工作委员会),是国务院负责儿童工作的议事协调机构,负责协调和推动政府有关部门执行儿童的各项法律法规和政策措施。此后,妇儿儿童工作委员会协助国务院制定和颁布《九十年代中国儿童发展规划纲要》《中国儿童发展纲要(2001-2010年)》和《中国儿童发展纲要(2011-2020年)》,推动儿童福利工作。

2. 2006年至今儿童福利职能部门的飞跃期

我国儿童福利机构的发展在2006年迎来转机。这一年,民政部社会福利和社会事务司把社会福利处一分为二,分设了负责老年人福利工作的福利一处和负责儿童福利工作的福利二处。儿童福利工作从社会福利处中单列出来,由专门的业务处室专门负责儿童福利工作。

2008年机构改革后,福利一处和福利二处都归并在新成立的社会福利和慈善事业促进司,并正式命名为老年人福利处和儿童福利处。其中儿童福利处专门负责弃婴、孤儿、困境儿童等特殊儿童福利工作,这为儿童福利职能部门的进一步改革打下了良好的基础。

2012年,民政部为了贯彻落实《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》,加强未成年人保护工作,在民政部下设的社会事务司成立了未成年人(留守儿童)保护处,负责留守儿童的关爱保护工作。尽管未成年人(留守儿童)保护处捎带了留守妇女工作的职能,但仍是我国国家层面政府职能部门中第一个内设的专门性未成年人保护机构,隐含着我国政府未成年人保护职能与机构体系重大变革的契机^[32]。

2016年,民政部将隶属于社会福利和慈善事业促进司的儿童福利处调整、归并至社会事务司^[33],社会事务司成为我国儿童福利的主管部门。将儿童福利与儿童保护职能集中到一起,专职负责未成年人保护工作,为儿童福利工作机构的进一步整合奠定了基础。在此基础上,根据2018年12月31日公布的《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》,民政部正式设立儿童福利司。

短短13年间,我国国家层面政府儿童福利职能部门不仅成立,而且完成了从“处”到“司”部门独立的飞跃。

(三) 儿童福利职能部门发展的启示

回顾我国儿童福利职能部门百余年的发展历程,有以下三个方面的启示:

1. 保障儿童福利是政府不可回避的职责

政府的职责不仅在于发布命令,还在于为民众提供需求服务。国家保障人民的安全,保护弱势的社会群体尤其是儿童,是一种进步的治国理念和积极的国家行为^[34],因此,保障儿童福利是政府重要的职责。基于国家亲权原则和儿童最大利益原则,政府应当建立专门的儿童福利工作机构和构建儿童福利体系保障实现该责任。

2. 中央政府应当设置统筹儿童福利的专门职能部门

我国政府儿童福利职能部门近百年的历史表明,中央政府设置儿童福利职能部门是推动儿童福利工作的最佳方式。民国时期,政府在社会部社会福利司下设儿童福利科专门负责儿童福利工作,尽管只是一个三级机构,但依然极大地推动了当时儿童福利的发展。新中国民政部儿童福利业务和机构也经历了类似民国时期的历程。尽管在儿童福利司论证阶段存在不同的声音,但从儿童福利司成立后的实践及其对我国儿童福利事业发展的重大推动作用来看,中央政府设置统筹儿童福利的专门机构既是历史发展的结果也是中国特色社会主义进入新时代的必然要求。

3. 专业化、社会化和法治化是儿童福利进步的保障

儿童福利是专业性事务,应由专业人员负责工作,才能防止儿童福利领域悲剧性事件的发生。近年来,南京饿死女童案、河南男童干尸案、毕节留守儿童自杀案等儿童恶性事件时有发生,引发重大社会反应和舆情,造成了巨大的不良社会影响。这些恶性事件时刻警示,必须加强儿童福利的专业化、社会化和法治化建设,构建完善的儿童福利法律体系也是基础性保障,是后儿童福利司阶段的重大任务。

四、关于儿童福利司发展的建议

民政部2019年增设儿童福利司是近代以来我国儿童福利职能部门发展的最高峰,也是中国特色社会主义进入新时代的重要标志。增设儿童福利司不仅体现国家治理体系和治理能力的现代化,也标志着儿童福利成为民政部的独立业务类型,初步形成了与新时代中国特色社会主义发展阶段相适应的儿童福利制度。然而,儿童福利司设置之后也还面临着如何发挥法定职能、如何适应我国儿童福利制度改革趋势的挑战,就此本文提出如下建议。

(一) 准确把握兜底线和基础性,严格落实三项职责

《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》明确了儿童福利司的三项工作职责:拟订儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助保护政策、标准;健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度;指导儿童福利、收养登记、救助保护机构管理工作。值得注意的是,目前儿童福利司设置了儿童收养(综合)处、儿童福利处、儿童保护处三个内设职能处室,与三项职能之间并非一一对应匹配,而具有将民政部原内设处室平移整合于儿童福利司的特点。

长期以来,民政儿童福利工作具有鲜明的兜底线和基础性特征,前者主要针对儿童的生活保障和替代照料等工作,后者主要是面向儿童及其家庭的服务支持等工作。需要注意的是,兜底线和基础性是民政儿童福利工作现阶段的特点和基础,就儿童福利司而言,应当适应新时代的要求,用辩证的思维去准确把握兜底线和基础性,严格落实中央确定的三项职责。

首先,应当高度重视儿童福利相关政策法规的制定与完善。儿童福利司作为国家主管儿童福利的职能部门,拟定儿童福利政策、标准,推动儿童福利相关法规的制定与完善,应当是儿童福利司最重要的职能,也是全面推进依法治国背景下儿童福利司工作的最主要方式之一。从这个角度看,儿童福利司内设职能部门中未专设政策法规处不能不说是一种遗憾。当然,即便儿

童福利司专设政策法规处,单纯依靠儿童福利司十余名工作人员,要做好儿童福利相关政策法规的制度建设与完善工作也不现实。

作为一种现实的方案,儿童福利司应借鉴最高人民法院、最高人民检察院等司法部门的经验,更多地培育和借助第三方专业力量来实现拟订儿童福利政策、标准的职能。例如,依托高校和科研院所设置儿童福利法律与政策研究中心,组建儿童福利政策法规专家委员会,推动和促进儿童福利政策法规研究。

其次,健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度,发展好适度普惠型儿童福利。我国传统民政儿童福利工作属于典型的补缺型儿童福利,主要关注的是孤儿、困难残疾儿童、艾滋病病毒感染儿童等特殊儿童,侧重保护的是儿童生存权,重点满足的是儿童的基本生存需要,具有生存性儿童福利的特点^[35]。党的十八大以来,民政部儿童福利工作开始突破了对传统孤残弃特殊儿童的范围,拓展到了留守儿童和困境儿童。2013年,民政部分别开展了适度普惠型儿童福利制度建设试点和未成年人社会保护试点。2016年,国务院先后出台了《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》和《关于加强困境儿童保障工作的意见》,以“适度普惠、分层次、分类型、分标准、分区域”为特点的适度普惠型儿童福利制度初步形成。

适度普惠型儿童福利主要关注的是需要国家介入、支持和干预的困境儿童和留守儿童,侧重保护的是儿童的受保护权,重点通过建立政府保护、家庭保护、学校保护、司法保护等制度保护儿童免受虐待、剥削、忽视和遗弃等各类侵害,具有保护性儿童福利的特点^[36]。儿童福利司履行健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度的职能,应当深刻把握现阶段我国儿童福利制度适度普惠型的定位,依据国家亲权与儿童最大利益原则,着眼于推动适度普惠型儿童福利的制度性完善。尽管民政部门是牵头协调部门,但切实保障好留守儿童、困境儿童的生存与发展,绝非民政部门一家的力量所能完成,只有立足于推动适度普惠型儿童福利的制度性完善,才能真正传递好祖国母亲的温暖。

最后,指导儿童福利、收养登记、救助保护机构管理工作,应以构建风险防控体系为抓手。儿童福利、收养登记、救助保护机构管理工作是民政的传统职能,主要属于补缺型儿童福利的范畴。近年来,我国儿童福利机构、儿童求助机构和儿童收养登记工作取得了新的进展,呈现新的变化。一方面,我国儿童福利机构^①建设近年来取得了重大进步,从2010年到2015年,我国独立儿童福利机构数量从335个增加到了478个,床位数量从5.5万张到10.8万张,儿童福利机构工作人员数量也在增长^[37]。与此同时,民政系统流浪儿童救助机构大部分均转型为未成年人救助保护中心。儿童福利机构与救助保护机构的生长,也带来了管理的风险。另一方面,传统的儿童收养登记工作呈现下降趋势,家庭儿童收养登记数从2010年34529件逐年减少,到2016年登记数仅有18736件^[38]。

由于儿童福利、收养登记、救助保护机构管理工作属于民政传统职能,在某种程度上形成了管理运行的定势,在取得重大进步的同时,近些年来在这些领域不时出现引发社会广泛关注的恶性事件也发人深思。作为深刻反思的结果,儿童福利司履行指导儿童福利、收养登记、救助保护机构管理工作职责,应以构建风险防控体系为抓手,确立体系化思维,建立和保障包括风险识别、风险研判、风险监测、风险排查、风险预警、风险应急管理、风险转移为一体的安全风险防控机制的有效运行。

(二) 以普惠型儿童福利思维,前瞻国家未成年人保护协调机构职能

^① 2019年1月1日起施行的《儿童福利机构基本规范》明确:儿童福利机构“是指民政部门设立的,主要收留抚养由民政部门担任监护人的未满18周岁儿童的机构,包括按照事业单位法人登记的儿童福利院、设有儿童部的社会福利院等”。

值得注意的是,未成年人保护法修订草案第六十九条规定:“国务院和县级以上地方人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制,统筹、协调、督促、指导有关部门做好未成年人保护工作。协调机制具体工作由同级民政部门承担。”如果修订后的未成年人保护法生效实施,则意味着民政部儿童福利司将承担国家未成年人保护委员会办公室的职能,这带给民政系统的最大变化是民政工作面对的儿童将从主要面向困境儿童、困难残疾儿童、留守儿童拓展到所有未满18周岁的儿童。

如果从儿童福利的视角看,未成年人保护法修订草案实际确立的是普惠型儿童福利。尽管我国的未成年人保护法以“保护”为名,但这部法律并未遵循儿童保护的一般含义^①,而是采用了广义的界定:在保护对象上涵盖了所有儿童,在保护责任主体上涵盖了“国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业组织、城乡基层群众性自治组织、未成年人的监护人和其他成年人”,在保护权利上包括了儿童的生存权、受保护权、发展权、参与权等所有权利。

事实上,基于我国经济发展实际状况与稳步推进的考虑,国家有关部门早就设计了儿童福利制度三步走战略:“在‘十二五’末建立托底保障型儿童福利体系,切实保障孤儿和困境儿童的基本生活权益和安全权益;到2020年全面建立适度普惠型儿童福利体系,在全国范围内建立惠及自身困境儿童、家庭困境儿童和问题儿童等非正常儿童,实现适度普惠性的福利保障和服务供给;到2049年,在适度普惠的儿童福利体系基础上继续向外扩展,在全国范围内建立面向全体儿童的普惠型儿童福利体系,实现全体儿童普惠的高层次的福利保障和高水平的服务供给。”^[39]从这个角度看,国家设置未成年人保护工作协调机制,具体工作由同级民政部门承担,正是从法律设计上对我国儿童福利三步走战略的确立。儿童福利司的设立是儿童福利制度三步走战略的起点。

然而,对于长期坚持补缺型儿童福利思维,强调兜底线、基础性的整个民政系统而言,无论是思想观念、工作模式还是专业性匹配等,承担国家未成年人保护工作协调机制的职能都将是一个巨大的挑战。尽管执行儿童福利的职责面临重重挑战,但是全面依法治国要求民政部门必须积极作为,儿童福利司作为全国儿童福利的职责部门,必须对法律的变化有前瞻性,在理念、思想、机制上做好必要的准备。这意味着,儿童福利司要在工作对象上,将所有儿童纳入工作视野;在依托力量上,要协调、指导、督促其他儿童福利相关部门,特别是教育部门、卫生健康部门、司法机构等;在工作重心上,要在做好保障生活、防止侵害的基础上,拓展到关注儿童参与和发展。

结语:习近平总书记说“孩子们成长得更好,是我们最大的心愿。”这也是广大人民群众的心声。孩子健康成长是国家的责任,这不是一句口号,需要国家实实在在的投入。儿童福利不仅耗时费钱,更是一项难度大、回报慢的系统工程,但也毋庸置疑是正确、无价的事业。“我们不应该抱怨很难做正确的事情,因为做对的难度越大,它就越有价值”^[40]。

民政部设置儿童福利司的意义再怎么强调都不过分,这不仅标志着我国儿童福利工作正式与世界发达国家接轨,而且意味着未来儿童福利司的发展道路是建立普惠型儿童福利制度。但儿童福利司在我国才刚刚建立,还有很长的路要走,可以预见未来儿童福利司的发展会和美国儿童局一样,经历质疑、经历起伏并最终同我国儿童一起长大成人。

[参 考 文 献]

^①主要是指反对针对未成年人的暴力,包括“任何形式的身心摧残、伤害或凌辱、忽视或照料不周、虐待或剥削,包括性侵犯”。参见《联合国研究暴力侵害儿童行为问题独立专家的报告》(2006),http://www.un.org/chinese/ga/61/docs/a61_299/intro.htm

- [1]《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》,http://www.gov.cn/zhengce/2019-01/25/content_5361053.htm
- [2]《全国儿童福利工作会议在长沙召开》,http://www.mca.gov.cn/article/xw/mzyw/201906/20190600017883.shtml
- [3]马骏 刘亚平《为什么研究美国进步时代改革?》,载《公共行政评论》2008年第2期。
- [4]庄锡昌《移民与美国工业化》,载《复旦学报(社会科学版)》,1984年第6期。
- [5]国家统计局,http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01
- [6]《我国成为世界第一工业制造大国》,http://news.cyol.com/content/2019-07/10/content_18067374.htm
- [7]梁茂信《1860-1920年外来移民对美国城市化的影响》,载《城市史研究》,1997年第5期。
- [8]贾若祥《中国城镇化发展40年:从高速到高质量》,载《中国发展观察》2018年第24期。
- [9]维维安娜·泽利泽《给无价的孩子定价:变迁中的儿童社会价值》,王水雄 宋静等译,上海:格致出版社2008年版,第54页。
- [10]赵文俊《浅析美国儿童局成立的背景》,载《辽宁教育行政学院学报》2010年第7期。
- [11][13][40] Parsons H. Establishment of a National Children's Bureau, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 1909, (1).
- [12] Bradbury D. E., Eliot M. M. Four decades of action for children: A short history of the Children's Bureau, US Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, Children's Bureau, 1956, P. 6.
- [14] Carp E. W. The rise and fall of the US Children's Bureau, Reviews in American History, 1997 (4).
- [15][32]姚建龙《鸡蛋终于从里面打破:评民政部设置未成年人保护处》,载《民主与法制》2016年第13期。
- [16][17] Government Norway, https://www.regjeringen.no/en/dep/bfd/organisation/id322/
- [18] Department of Child Welfare Services, https://www.regjeringen.no/en/dep/bfd/organisation/departments/The-Departement-of-Child-Welfare/id752067/
- [19] Department of Childhood, Youth and Family Affairs, https://www.regjeringen.no/en/dep/bfd/organisation/departments/Department-of-Family-and-/id752065/
- [20][22] HHS Organizational Chart, https://www.hhs.gov/about/agencies/orgchart/index.html
- [21] About ACYFA, https://www.acf.hhs.gov/acyf/about
- [23]丁碧云《儿童福利通论》,台北:正中书局1975年版,第4页。
- [24][27]刘继同《国家责任与儿童福利:中国儿童健康与儿童福利政策研究》,北京:中国社会出版社2010年版,第3页。
- [25]陈竹君 张莉清《抗战期间国民政府社会部的儿童福利工作述论》,载《乐山师范学院学报》2007年第9期。
- [26]姚建平《国与家的博弈:中国儿童福利制度发展史》,上海:上海人民出版社2015年版,第43页。
- [28]中华人民共和国民政部《中国民政年鉴2002》,北京:中国社会出版社2003年版,第641页。
- [29]《国家机构编制委员会关于印发〈民政部“三定”方案〉的通知》,http://www.34law.com/lawfg/law/6/1187/print_252509891625.shtml
- [30]《国务院办公厅关于印发民政部职能配置 内设机构和人员编制方案的通知》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-12/13/content_7951.htm
- [31]《民政部组织机构与职能演变大事记(1949年11月至2013年3月)》,http://jnjd.mca.gov.cn/article/zyjd/dsjy/201303/20130300433006.shtml
- [33]《民政部对“关于健全留守儿童困境儿童保护机制的建议”的答复》,http://www.mca.gov.cn/article/gk/jytabljggk/rddbjiy/201810/20181000011839.shtml
- [34]曹艳春 王建云《我国适度普惠型儿童福利体系构建及保障机制研究》,上海:上海科学普及出版2016年版,第38页。
- [35][36]姚建龙《未成年人法的困境与出路》,载《青年研究》2019年第1期。
- [37]《儿童福利机构单位数、儿童福利机构职工人数、儿童床位数》,http://data.stats.gov.cn/search.htm?s=%E5%84%BF%E7%AB%A5%E7%A6%8F%E5%88%A9
- [38]《年度数据》,http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0P05&sj=2017
- [39]宋宗合《儿童福利发展的未来路径》,载《中国青年报》2015年4月15日。

(责任编辑:汤杏林)