

论我国困境儿童临时救助制度的完善

——以毕节儿童自杀事件为例

■ 张好婕

(西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120)

【摘要】 贵州省毕节市发生的4名儿童服农药中毒死亡事件反映出承担社会救助“救急难”功能的临时救助制度存在缺陷。政府方面没有树立“救急难”的救助理念,临时救助的主动发现受理机制没有及时启动,相关服务救助没有得到落实,加之配套工作机制与资源的欠缺,最终导致了悲剧的发生。针对临时救助制度出现的问题,结合国外困境儿童救助的经验,现阶段我国应从改变救助思路、改进工作机制、设置专门救助机构以及丰富救助内容等几个方面,对临时救助制度进行完善,力争为困境儿童织造一张结实牢固的救助保护网。

【关键词】 困境儿童 临时救助 毕节儿童 自杀事件

2015年6月9日,贵州省毕节市七星关区4名儿童在家服农药中毒死亡,引起了社会各界的普遍关注。此次事件既反映了社会转型时期困境儿童的保护问题,也折射出我国社会救助制度存在的不足。确切地说,该事件表明我国社会救助体系中的临时救助制度仍不健全。针对本次事件(以下简称“毕节事件”)所凸显的临时救助制度的问题,李克强总理强调,临时救助制度不能流于形式,对不作为、假落实的,要严厉整改问责,悲剧不能一再发生^[1]。毕节事件发生后,有新闻调查称,4个孩子自杀主要是因为家庭的生活条件太差,孩子们在经常食不果腹的情况下产生了轻生的念头。随着调查的深入,这一说法被推翻。据证实,出事家庭已经享受了社会保障待遇,此外,外出务工的父亲也会按月给家中的账户汇款,事发时该账户内还有一定的存款。因此,出事的主要原因在于4个孩子严重缺乏父母的关爱,导致4个孩子陷入了生活的困境。无论这其中有什么样的原因,对于困境儿童来讲,社会救助制度应当有所作为。

2014年,国务院颁布《社会救助暂行办法》,其中第一条与第二条明确规定,社会救助是一项保基本、促公平的法律制度;社会救助制度要遵循托底线、救急难的原则。同年,国务院出台了《关于全面建立临时救助制度的通知》(以下简称《通知》)。《通知》指出,为了解决一些群众遭遇突发性、紧迫性、临时性生活困难的问题,迫切需要建立“救急难”的临时救助制度,托住民生的底线。同时,《通知》还规定了临时救助的主动发现受理机制。对于主动发现受理机制,民政部副部长窦玉沛曾说,在实践中有很多的急难性事件最后酿成了悲剧性的后果,其中一些甚

收稿日期:2016-03-20

作者简介:张好婕,西南政法大学经济法学院博士研究生,主要研究经济法。

基金项目:本文系2014年国家社科基金项目“社会救助法的基本理论与法律架构研究”(课题编号:14BFX122)的阶段性研究成果。

至冲击人民群众的心理底线,都是因为没有及时发现所致。如果能够及时发现这一类型的事件,给予被救助者一次临时性的救济,一句安慰的话语,甚至仅仅是一个微笑,就可以避免悲剧的发生。按照这个思路,临时救助制度的实施本应该能避免毕节事件的出现,但是它没有阻止悲剧的发生,这个结果着实令人痛心。总而言之,毕节事件凸显出我国现行社会救助制度存在“短板”,我国在完善临时救助制度和健全社会救助体系方面仍然任重而道远。

一、“救急难”的临时救助制度

完整的社会救助体系,既要有解决收入不足问题的基本生活救助制度即现行的最低生活保障制度,又要有医疗、教育、住房等专项救助制度。但仍要注意的是,现代社会是一个风险系数很高的社会,一些家庭或个人可能会因突发性、偶然性事件陷入无力自救的生活困境。由于基本生活救助及常规专项救助需要事先确定救助对象及救助标准,因此,这些急难性事件往往会成为社会救助的空白地带。临时救助制度的存在,就是要填补救助的空白,覆盖基本生活救助与常规专项救助制度覆盖不到的地方,从而让整个社会救助体系更加完整。因此,完整的社会救助体系可以分为基本生活救助、专项救助与临时救助3个部分,其中临时救助具有应对突发事件与急难事件的作用,在社会救助体系“保基本”的基础上增加了“救急难”的功能,可以说,临时救助制度是在社会安全网之下又覆上的一张兜底安全网。

临时救助作为一项独立的救助制度,它的特殊性主要表现为三个方面:第一,救助对象的确定以实际需要为原则。临时救助在确定其对象资格时不宜事先以个人或家庭收入为标准,而应该根据个人、家庭的收入与经济能力的实际状况,以及救助对象所遇到的困难大小和解决困难的实际需要,综合认定是否应该提供救助,在此基础上,进一步考虑提供何种救助方式。因为不同收入水平的个人和家庭都有可能遇到各种突发性事件而陷入生活的困境,在应对急难事件的过程中,是否需要救助和救助的程度不仅与救助对象的收入水平有关,而且与其遇到的困难大小有关。当然,收入较高的个人或家庭需要政府和社会救助的概率和程度都较低,而贫困家庭需要政府和社会救助的概率及程度则相对较高。第二,申请受理的方式多样。不同于常规救助项目一般由救助对象提出申请,临时救助实行依申请受理与主动发现受理相结合的机制,可以通过由救助机构主动发现并受理的方式来启动。在大多数情况下,临时救助的潜在对象应自己提出救助申请,但是,急难事件中的一些潜在救助对象往往缺乏提出申请的自主能力(如毕节事件中的儿童),或者在突发性事件中来不及提出申请。面对这种情况,救助机构应主动收集相关的信息,并鼓励近亲属、邻里、社区、基层党组织报告相关信息,根据具体情况主动提供救助。第三,实施救助的方式多元。与其他救助项目相比,临时救助更注重采用多元化的救助方式。传统的社会救助方式大多以现金救助及实物救助为主,而临时救助的救助方式不仅包括物质性的现金救助与实物救助,还包括非物质性的服务救助。服务救助是临时救助的一大特色,它是指向有需要者提供必要的服务,包括转介服务、庇护服务、紧急救治、心理安抚、临时护理服务、危机干预等。服务救助可以单独提供,也可以与现金救助及实物救助同时提供^[2]。

二、毕节之殇所反映的临时救助问题

毕节事件所凸显的我国临时救助的问题,主要包括以下几个方面。

第一,在救助理念上,只有“保基本”的观念,没有“救急难”的意识。从相关报道来看,有关部门一直在强调,对于自杀儿童的家庭,当地政府已经为其办理了最低生活保障。当地政府在

基本生活救助上的投入当然值得肯定,但是,仅仅办理了最低生活保障、让出事家庭享受经济上的“保基本”,是否就意味着当地政府已经全面履行了自己的职责?从相关部门的第一反应来看,可以确定的是,这些部门将社会救助等同于经济上的“保基本”,“救急难”的责任意识还没有树立起来。在我国社会救助体系中,除临时救助制度之外的其他救助制度都是水平相对较低的常规性救助制度,这些常规性救助很难应对突如其来的“急难事件”^[3]。因此,政府在承担经济方面“保基本”责任的同时,还要为遇到急难事件的个人及家庭提供及时的临时救助,履行好其“救急难”的职责,只有如此,方可视为政府依法全面履行了其社会救助的责任。

第二,在工作机制上,临时救助的主动发现受理机制没有启动,相关的服务救助也没有得到落实。从新闻报道中可以看出,当地政府的相关部门事前完全知晓自杀儿童的处境,但是他们并没有启动临时救助的主动发现受理机制。临时救助机构事前没有对出事家庭进行积极的介入和干预,这是悲剧发生的重要原因之一。出现这样的情况,根源还是在于政府方面缺乏“救急难”的意识,对于4名儿童遇到的困境缺乏敏感。此外,相关的法律法规虽然对政府承担社会救助“救急难”的义务进行了规定,但没有对不履行该项义务所应承担的责任加以详细规定。一般认为,只有在义务和违反义务的法律责任都得到明确的情况下,法律规则才是完整的,法律责任的明确是法律法规真正得以落实的保障。可以说,实践中临时救助的主动发现受理机制没有得到及时启动,主要原因在于法律对政府责任规定的缺失。

如前所述,现代社会救助采用多元化的救助方式,这一特征在临时救助中表现得尤为明显。临时救助中存在大量专业的服务性救助工作,这些工作对专业化的要求非常高,需要由专业的社会工作者来完成。虽然毕节事件发生前当地政府对出事家庭在经济方面给予救助的同时,也开展了其他方面的工作,自杀儿童所在的学校每星期都会安排一次心理辅导课,由班主任对孩子进行心理辅导,班主任与当地主管教育的负责人都曾多次上门对4名孩子进行过家访^[4],但这些显然是不够的。对出现心理问题的困境儿童而言,需要的是专业性的心理辅导,这类工作需要由专业的心理咨询师来完成。事实证明,当地政府在这一点上仍有很大的欠缺。

第三,相关配套工作机制与资源欠缺。《通知》第一次明确了转介服务是临时救助的主要救助方式之一。转介服务是临时救助与其他救助方式相衔接的纽带,主要包括两种形式:(1)各种救助之间的转介,即对符合最低生活保障、医疗救助或教育救助等救助条件的被救助者,由临时救助的工作人员协助其申请相关的救助项目;(2)政府救助向慈善组织或相关社会团体救助的转介,即对于所有专项救助制度都无法解决被救助者困难的个案,临时救助的工作人员可以将被救助者转介到慈善组织、社会工作服务机构等组织机构中,通过特定的慈善救助项目,由社会工作者提供专业服务对被救助者进行帮扶^[5]。在毕节事件发生之前,救助的工作人员如果发现了4名孩子身处困境,并意识到当地社区无法自行救助时,完全可以将孩子们转介到类似“未成年人救助保护中心”或“儿童之家”等的组织机构,由这些专业机构对孩子进行帮扶救助。但是,转介服务真正发挥作用需要成熟的社会服务体系做支撑。目前,我国的大部分地区都不具备这样的条件,不仅专门针对儿童的社会工作服务机构与慈善组织数量较少,而且政府所主办的儿童福利机构及社区内专职社工的数量也远远不能满足现实的需求。这些配套工作机制与资源的欠缺,严重阻碍了临时救助制度功能的发挥。

三、困境儿童救助的域外经验

在国外,许多国家将与毕节事件中的4名孩子类似的儿童称之为“困境儿童”。西方国家开展困境儿童救助工作较早,积累了许多有益的经验。特别是一些社会救助制度较为成熟、儿

童福利制度较为发达的国家,其制度经验有很多值得借鉴的地方。美国与澳大利亚是这些国家中的典型代表,这两个国家在救助困境儿童方面有一些相似的做法,可供我国参考。

第一,重视困境儿童的事前紧急救助。事前救助主要是指对有先兆性的急难事件提前进行预防与干预,避免灾难性后果的出现。临时救助灵活性较高,事前救助可以更好地发挥其功效。美国在救助困境儿童的过程中逐渐意识到,做好事前预防比事后补救更具成本效应。故此,美国将困境儿童救助工作的重心置于提前发现困境儿童、在严重后果出现之前及时对困境儿童进行救助上。澳大利亚也很重视对困境儿童的事前紧急救助,在全国普遍开展了早期困境儿童的救助工作。具体做法为在立法上详细说明困境儿童的特征,同时列举儿童遭遇困境的可能表现,针对儿童不同的生存困境与危机,采取不同的应急救助方案^[6]。

第二,建立主动发现的报告机制。美国于1963年制定了困境儿童强制报告制度。该制度明确规定,包括儿童福利局的社工、儿童福利管理机构的负责人、教师、心理咨询师等在内的一切与儿童有密切接触的人员,都必须履行报告义务。接到困境儿童无人监护或可能被虐待的报告后,儿童保护小组的工作人员必须及时进入社区及儿童所在家庭展开调查。对于不履行强制报告义务的主体,按照相应的处罚条款对其进行处罚^[7]。澳大利亚采取了与美国相似的做法,规定一些能够了解困境儿童情况的专业人员有报告的义务。这些专业人员包括警察、儿童社会工作者、心理咨询师以及医生等^[8]。发现困境儿童是对其进行救助的首要环节,两国都将困境儿童的主动发现与报告规定为相关主体的强制性义务,可见对这一环节的重视程度。

第三,提供多样化的救助服务。美国通过项目开展的方式为困境儿童提供多样化的救助服务。主管儿童事务的行政部门为困境儿童提供的服务项目多达几十种。这些项目服务的对象包括了各种类型的困境儿童,如低收入家庭的儿童、受到虐待的儿童、艾滋病儿童以及缺乏父母监护的儿童等;其救助服务项目的内容也颇为多样,心理辅导、紧急庇护及转介服务等都包括在其中。澳大利亚为困境儿童提供的服务范围也相当广泛,并且已经形成了从预防报告到转介安置的困境儿童保护链。澳大利亚的各州都有儿童福利机构,在机构内部设有专门的部门负责儿童保护工作。该部门下设多个分支机构,有专门负责受理困境儿童报告并负责转介的机构,也有负责调查处理儿童保护案件的机构,还有专门的安置小组负责困境儿童的安置^[9]。总而言之,两国通过救助服务的多样化,在最大程度上保障了困境儿童的权益。

四、完善我国困境儿童临时救助制度的建议

综上所述,临时救助在困境儿童救助中所起的作用不可忽视。针对目前存在的问题,结合国外的成功经验,我国的困境儿童临时救助制度可以在以下几个方面进行完善。

第一,明确困境儿童在临时救助中的权利主体地位,加强对临时救助的政策宣传。临时救助是一个不以家庭收入为认定标准的救助项目,任何社会成员只要遇到急难性的事件或因一些特殊的原因使基本生活陷入困境,且其他救助项目都无法覆盖此种情况时,皆可成为临时救助的对象。毕节事件中,4名孩子的父母没有履行监护义务,孩子的基本生活陷入困境,这样的情况当然属于应当实施临时救助的情形。社会救助制度的根本目的在于保障公民的生存权,对于生存权受到威胁的困境儿童,社会救助必须有所作为。此外,我国开展临时救助的时间较短,大多数公众对这项制度都很陌生。因此,要加大对临时救助相关政策的宣传力度,让社会大众在了解“救急难”意涵的基础上,知晓困境儿童在临时救助中的权利主体地位。此举不论是对困境儿童还是对于整个社会而言,都具有极其重要的意义。

第二,完善主动发现受理的救助启动机制,建立困境儿童的发现报告制度。临时救助可以

采用主动发现受理的启动方式,显著区别于其他专项救助项目,也正是由于主动发现受理机制的存在,使得临时救助制度更为灵活,成为一项综合兜底的救助制度。然而,主动发现受理到底是不是政府的责任,现有规定还未明确。特别是在困境儿童的救助过程中,现有的制度设计都缺少困境儿童的发现环节,也没有明确哪些组织或个人负有发现并上报的义务,这样难免会造成很多困境儿童无法得到及时的救助。因此,应当学习国外的经验,对一些与困境儿童有密切接触并能够最快了解困境儿童情况的主体,课以强制性的发现及报告义务,同时规定不履行义务所应承担的责任,尽可能保证儿童在陷入困境的初期就得到及时的发现与救助。

第三,设立专门的救助机构,提供多样化的救助服务。专门救助机构的设置对目前我国临时救助制度的完善十分重要。在很多地方,群众遭遇急难事件却不知应该到哪个部门去求助,无处问询亦无处申请。因此,可以考虑在基层社区设置临时救助的服务窗口。这个窗口主要负责接收群众遇到急难事件的信息,接受临时救助的申请,并为群众提供咨询服务。临时救助服务窗口不仅可以提供问询与受理申请的服务,也可以提供转介服务,有利于临时救助落到实处。需要说明的是,设立专门机构为儿童提供全面的救助服务需要相当成熟的社会服务网络作为支持。美国与澳大利亚都在各州的社区内设立了类似儿童服务中心的机构,这些机构几乎提供了所有保障儿童健康成长的服务。鉴于我国目前受经济条件的限制,短期内在所有基层社区设立这样的儿童保护机构还有一定困难,因此可以考虑以市级政府为单位,成立儿童保护的专门机构,为困境儿童提供较为全面的服务。

第四,重视吸引社会力量的参与。由于急难事件救助具有灵活性、快捷性及小规模性等特点,因此它是社会救助中最适合社会力量参与的领域之一。不仅如此,临时救助对服务救助的需求量较大,这就意味着临时救助需要大量的社会工作方面的专业人员参与其中。除了加强政府中的相关专业人员的培养、提高工作人员的专业水平之外,更应该考虑吸引社会力量的参与,通过政府购买公共服务的形式,让专业的社会工作者进入社区,借助这些专业人员的专业技能,为困境儿童提供更具专业性的帮助。此外,要探索完善政府救助与社会力量救助的衔接机制。可以建立一个综合性的信息库,在信息库里录入救助对象的信息、社会工作服务机构的相关信息、各类慈善团体及爱心人士的信息等,在此基础上,整合政府救助资源与各类非政府组织、个人的救助意愿及临时救助对象的需求,鼓励、引导并支持社会力量积极参与到临时救助的工作中。同时,充分利用社会组织及民间慈善团体救助形式多样的特点,针对困境儿童的不同情况,制定相应的服务对策,为困境儿童提供各方面的救助服务,以便在困境儿童救助的问题上发挥政府与社会力量的合力。

[参 考 文 献]

- [1]《对不作为假落实严厉整改问责 悲剧不能一再发生》,载《中国青年报》,2015年6月13日。
- [2]关信平:《关于全面建立临时救助制度应当注意的几个问题》,载《中国民政》,2015年第7期。
- [3]谢增毅:《中国社会救助制度:问题、趋势与立法完善》,载《社会科学》,2014年第12期。
- [4]陈柏峰:《问责基层需实事求是——以毕节自杀事件的责任追究为例》,载《中国法律评论》,2016年第1期。
- [5]《救急难、托底线,筑牢社会救助安全网——民政部社会救助司副司长刘喜堂解读〈国务院关于全面建立临时救助制度的通知〉》,载《中国民政》,2015年第1期。
- [6]王雪梅:《儿童权利论》,北京:社会科学文献出版社2005年版,第131-136页。
- [7]胡巧绒:《美国儿童虐待法律保护体系介绍及对我国的启示》,载《青少年犯罪问题》,2011年第5期。
- [8]燕 波:《儿童福利政策的国际比较与借鉴》,载《当代青年研究》,2011年第7期。
- [9]韩晶晶:《儿童福利制度比较研究》,北京:法律出版社2012年版,第3-7页。

(责任编辑:刘向宁)