

儿童福利研究

主持人 童小军(中国社会科学院大学社会工作学院教授):2016年国务院先后颁布了《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》,将我国儿童福利制度建设推向了一个新时代。儿童福利的覆盖面由原来的贫困家庭儿童和病残儿童扩展到了社会融合困难和家庭监护缺失或不当的儿童;其服务由原来的“经济救助”扩展到了“服务救助”,其场域也由原来的公办儿童福利和救助机构延伸到了家庭所在的社区。本栏目两篇文章分别从不同视角分析研究我国儿童福利问题,从而使国家、社会、学校更加重视儿童福利的实施;第一篇将国家监护作为新时代国家儿童福利的核心职责,分析和论证了国家主导、家庭尽责、社会参与的集儿童发展、儿童救助和儿童保护于一体的儿童福利制度框架及其建设思路;第二篇以某社会组织参与留守儿童教育管理为例,在分析和论证社会组织参与儿童福利服务的可行性和有效性的同时,指出由于缺乏与政府系统的链接而存在的局限性。

国家亲权视角下的儿童福利制度建设

童小军

(中国社会科学院大学 社会工作学院,北京 100089)

【摘要】摘要:随着我国改革开放的不断深入发展,人们的经济社会活动和思想文化意识都发生了根本性的变化,“儿童忽视”“儿童虐待”和儿童保护问题日益突出,为保证儿童的身心健康和良好发展,国家亟待从自身角度,将国家亲权理论确立为当前儿童福利制度建设的指导思想,设计和构建出国家主导、家庭尽责、社会参与的,包含儿童发展、儿童救助、儿童保护等服务内容的综合儿童服务体系,以有效满足新时代我国儿童安全健康成长的需求。

【关键词】儿童福利 国家亲权 儿童保护 福利制度

一、什么是国家亲权

1. 国家亲权的概念界定

“国家亲权”是指在未成年人^①父母或者法定监护人没有或不能适当履行对其监管和保护的职责时,国家支持、监督甚至代替父母或者法定监护人对未成年人进行监管和保护的权利。

收稿日期:2018-02-08

作者简介:童小军,中国社会科学院大学社会工作学院教授,主要研究儿童福利、儿童保护以及社会工作。

① 本文中的“儿童”与“未成年人”均指未满18周岁的人,相互通用。

它是国家公权力对父母或者法定监护人的自然亲权干预,在其不履行或者不能履行责任时扮演儿童监护人^[1]。很显然,国家亲权是相对父母亲权而言的,因此,也被称为“国家父母权”;其具体内涵为:国家为监护能力不足以及监护行为不当的父母或者法定监护人提供支持和矫正,为失去了父母或者法定监护人监护的儿童提供直接的照料和引导等工作。

2. 国家亲权的实践原则

国家亲权落实到儿童福利的实际工作中需要遵循两个原则。

第一个原则是父母亲权优先,国家亲权积极兜底。这一原则首先决定了家庭、社会和国家在儿童养育和监管工作中的履职顺序:家庭第一,国家最后,中间有包含公益慈善和志愿服务组织的社会部门。也就是说,虽然家庭、社会和国家都应该为了儿童的身心健康发展和良性社会行为的养成承担责任,但是它们履责的角色不尽相同。这一原则还决定了国家兜底的积极方式:在父母亲权实践较好的时候,国家应该不介入;在父母亲权实践对未成年子女形成威胁甚至造成伤害时,国家必须介入,并且以改善和提升家庭监护能力为优先。

第二个原则是监测监护状况,评估监护能力。这一原则要求国家对儿童的亲权责任不能以父母或者法定监护人是否存在为前提,而是以父母或者法定监护人对被监护儿童的监护能力和实际监护效果为参考。也就是说,落实国家亲权职责,国家既要了解每一个儿童的成长状况,即监护效果;还要了解他们的父母是否能够妥当地照料和管教他们。

二、什么是社会制度

儿童福利制度是社会制度在儿童福利领域的具体表现,其构成以及发展均遵循社会制度的规律。因此,要弄清楚儿童福利制度的构成要素,需要从社会制度入手。

1. 社会制度的概念

社会制度也被称为社会设置,是指制约和影响人们社会行动选择的规范系统,是提供社会互动的相互影响框架和构成社会秩序的复杂规则体系。它是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,旨在约束追求主体福利或者效用最大化利益的个人行为^[2]。

社会制度可以分为三个层级类型:基本社会制度,如奴隶制度和社会主义制度;政治、经济和文化等领域中具有稳定、正式、成文等特征的具体制度;以及生活领域中不成文的、非正式的制度,如风俗习惯、约定俗成一类的制度。

2. 社会制度的构成要素

尽管社会制度是一个复杂的系统,在很多情况下都比较抽象、难以触及,但它具有四个基本构成要素:价值观与价值判断、行为规则与奖惩体系、组织设置、资源设备^[3]。

其一,价值观与价值判断。价值观是指人们对事物的是与非、正确与错误、善与恶、应该与不应该等的一种感受、认识和主观判断;任何一种制度都是对特定人群的行为及其相互关系的调整 and 规定。也就是说,社会制度是社会价值观和价值判断的结果。当一种价值越来越广泛地被人们所接受,并且被认为非常重要、非常急需时,这种价值和价值判断就会很快地转化为制度或者法律。

其二,行为规则与奖惩体系。规则是一系列明确规定的行为准则,是引导和指导社会成员进行行为选择的原则。行为规则即告诉社会成员哪些行为是可以做、应该做的,哪些行为是不可以、不应该选择的。当人们的行为符合这些规则时,就会得到社会的认可或者奖赏;反之,就会受到相应的惩罚。当规则与社会的价值观和价值判断相符合时,符合行为规则的人就会比较多,也会有较多的人在社会互动中获得福利,促进社会的平稳进步。这是制度价值内化的表现;

与之相反的则是通过外部干预,促使人们按照规则行动。

其三,组织设置。组织设置是按照一定的关系设定,将个体社会成员有机地组合起来,使成员之间建立分工协作和形成有序的社会关系。组织设置是社会制度的实体部分,是价值和规则的载体。组织设置包括组织领导、职能机构和组织成员。价值与规则的功能是通过组织活动来实现的。社会制度的价值与规则通常由组织的准则、规章和纪律来实施,有的通过非组织化的惯例或不成文的习俗来实施。从社会秩序的维持、社会地位、角色以及利益关系的协调层面看,组织化的活动是实现制度功能的基本途径。

其四,资源设备。资源设备是社会制度运行的物质基础。资源设备一般分为两大类;一类是象征性的物质设备,标志和象征着组织和社会制度的性质、地位和功能,是组织与制度的物化表现,如法院的徽章;另一类属于运行性物资设备,如让教育制度得以运行的教育局、学校、实验室等。

3. 社会制度的变迁

在上述社会制度的四个基本要素中,价值观和价值判断是制度的核心;价值标准一旦确定,一定的组织设置和资源设备就会保证规范的实施,所以,规范体系和组织、资源设备是制度的实现方式。一旦上述四个要素之间相互匹配,一个制度就形成了,并且通常具有相对稳定的延续性。这种稳定的延续性是制度发挥功效的主要保障。但是,若四个基本要素之间出现了不匹配的情形,制度就会变得不稳定,其功效就会受到影响;要使其重新回到稳定状态,就需要进行制度创新,并带来制度的变迁。换句话说,不论是价值观和价值判断,还是行为规则和奖惩体系,或是组织设置、资源设备,其中任何一个要素都有可能引发制度的变迁;不论哪一个出现了与旧有制度不同的内涵时,都要求其他三个要素变得与之相匹配,并使制度回归稳定状态。这个新的稳定状态实际上就是新制度形成的状态。任何制度的变迁,都是从旧的四要素构成的旧制度框架向新的四要素构成的新制度框架转变的过程,制度建设和创新贯穿其转变的整个过程。

三、什么是儿童福利制度

1. 儿童福利制度的概念

现有的文献显示,学界在讨论儿童福利制度时,常常只界定儿童福利。我国对儿童福利的研究和探讨兴起于上个世纪九十年代末。在初期,学界对儿童福利的界定通常分为广义和狭义两种。广义的界定采用了联合国儿童权利视角,认为凡是促进儿童身心健全发展与正常生活为目的的各种努力均为儿童福利,包含满足全体儿童及家庭的普遍需要所提供的各种制度、措施和服务;狭义的界定则以我国现实状况为出发点,专指补充和替代父母为处于困境中的孤儿、弃儿、盲童、聋哑、肢残、弱智等孤残儿童提供救助和帮助的各种制度、措施和服务^[4]。

本世纪初,有关儿童福利的探讨开始从狭义界定下的“补缺型”或者“残补型”转向“适度普惠型”,具体内容包括这种转型发展的必要性以及“适度普惠型”儿童福利的服务对象、服务内容、服务目标等方面^[5]。近期,伴随着越来越多的人关注儿童保护问题,国家启动了儿童保护制度建设,学界有关儿童福利问题的探讨也扩展到了有关儿童保护问题的探讨。尽管儿童保护问题是儿童福利问题的重要组成部分,但是,由于儿童保护是一个全新的问题,解决和应对儿童保护问题所需要的方法以及所需要的资源,与传统的儿童福利问题有较大差别,学界往往将儿童保护和儿童福利当作两个概念进行界定:儿童福利是指满足全体儿童及家庭的普遍需要所提供的各种制度、措施和服务;儿童保护则是指国家依法救助保护受到或可能受到虐待、忽视等伤害的儿童的各种制度、措施和服务^[6]。

综合上述有关儿童福利概念发展的历史,同时参考社会制度的概念,笔者认为,儿童福利应为一个整体概念,既包含针对处于困境中的传统意义的“补缺型”儿童福利,也包含覆盖所有儿童的普惠型儿童保护;其内涵不仅有经济救助和物质帮扶,还有身心健康服务;救助、帮扶和服务不仅面向儿童,还面向儿童所在的家庭。因此,儿童福利制度是指国家以儿童权利理念为指导,以满足儿童安全、健康成长的基本需求为目标,为权利受到了侵害的儿童和基本需求无法得到满足的儿童提供生活照料和成长服务的国家制度性安排,是相关儿童法规政策制定、行政事务管理、服务递送组织设置、人员队伍建设与资金预算等各种促进儿童权益维护和身心发展的措施的总和。

2. 儿童福利制度的四要素

作为社会制度在某一具体领域的表现,儿童福利制度也应该具备社会制度所具有的四个基本要素:价值要素、规则要素、组织要素和设备要素。其具体含义可以这样理解:

其一,价值要素。价值要素即儿童福利制度的价值理念,是建设儿童福利制度的指导思想,回答为什么应该有这个制度,或者说这个制度应该服务哪些儿童、服务什么、为什么要有这些服务等问题。

其二,规则要素。规则要素即儿童福利制度的正式文本,是儿童福利制度的具体内容,包括法律、规章、政策、正式通知及其他相关正式工作文件等。这些文本内容应该以儿童福利的价值理念为基础,并准确地转化为儿童福利的规则,对参与到儿童福利工作中的所有人和机构的行为起到约束和指导作用。儿童福利制度的文本不仅包含儿童福利本身的内容,还包括有关执行这些文本所需的组织架构以及资源设备的说明。

其三,组织要素。组织要素即落实文本或者按照文本提供儿童福利服务的实体机构体系,既包含提供服务管理的机构,也包含提供直接服务的机构。这些实体机构包含了不同系列和不同层级的岗位设置以及这些岗位之间的工作关系界定,从而能够让具备不同服务技能的从业者进入到儿童福利服务领域,并且彼此分工明确,形成相互合作的关系,共同维护儿童利益。

其四,设备要素。设备要素即保障儿童福利工作能够顺利进行的物质配备和授权。物质配备是为开展儿童福利服务配备必要的办公场地、设施和资金,以保障提供儿童福利服务的组织机构能够良性运转,让服务能够顺利递送;授权则指为不同层级和不同类型儿童福利服务的机构和人员赋权,让这些机构和人员具有提供儿童福利服务的特殊权力。

一个完整的儿童福利制度,必须具备上述四个要素;一个有效的儿童福利制度,四个要素必须相互匹配:不仅要有正确的儿童福利制度理念,规则文本内容也需与这个理念相吻合,组织架构设置能够促使法律、规章政策等文本内容的实施和落实,资源设备则能够支撑组织架构的顺利运转。

3. 儿童福利制度的变迁

儿童福利制度实际上是一个将儿童福利理念转化为儿童福利服务行为过程中的一系列规范的总合。因此,以服务为核心,笔者将上述儿童福利制度的四要素划分为服务政策要素和服务递送要素(见下页图1)。儿童福利制度变迁,既包含儿童福利政策体系的变迁也包含儿童福利服务递送体系的变迁。由政策体系变迁带来的整体制度的变迁是“自上而下”的变迁模式;这种变迁模式的核心动力是价值理念,因此也可以被称为价值内化模式。由服务递送体系变迁带来的整体制度变迁则是“自下而上”的变迁模式;这种变迁模式的核心动力是回应或者解决儿童面临的现实问题,因此也可以被称为外部干预模式。儿童福利制度的变迁过程往往既包含“自上而下”的模式,也包含“自下而上”的模式。

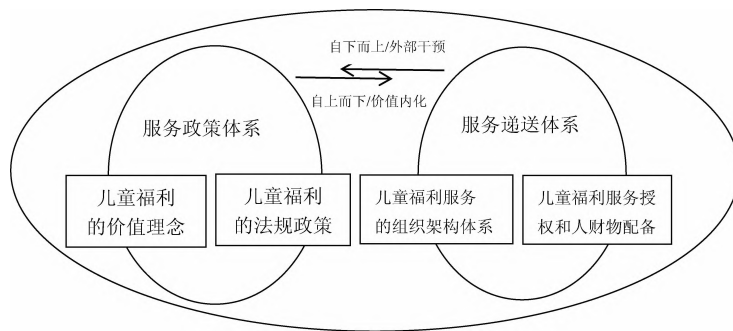


图1 国家儿童福利制度组成要素及其变迁模式

四、如何建构国家亲权视角下的儿童福利制度

1. 国家亲权视角的含义和作用

其一，儿童福利制度的价值理念。所谓国家亲权视角是指将国家亲权作为儿童福利制度的价值理念，即指导思想；按照国家亲权的实践原则分析儿童福利问题、制定儿童福利政策和建构儿童福利服务体系。这就意味着儿童福利的法规政策都需要体现国家亲权的精神，儿童福利服务的组织架构体系和资源设备的配置需要保障国家亲权职责得以落实。

其二，儿童福利制度的兜底功能。现代儿童福利制度的理念是儿童权利；它将儿童作为权利主体的同时，也确立了国家亲权在保障儿童权利过程中对父母自然亲权的补充作用。尽管这种补充作用经历了从只补充家庭监护缺失扩展到介入家庭保护的过程，其对儿童福利制度“兜底家庭”的功能定位一直没有改变。

其三，儿童福利制度建设的框架。对照儿童福利制度四个基本要素的理论框架，如果将国家亲权作为制度的价值理念，其它包括政策文本、组织架构和资源设备在内的三个要素，都需要与之匹配；明确与之匹配的三个要素的具体内容就是国家亲权视角下的儿童福利制度建设内容。

2. 国家亲权视角下儿童福利制度建设

按照社会制度理论，儿童福利制度建设主要包括：(1) 理念合理性的阐述；(2) 理念指导下的服务对象的界定；(3) 理念指导下服务环节和内容的界定；(4) 为服务对象开展服务所需要的组织架构的建设；(5) 保障服务组织架构递送所需要的授权和资源匹配等方面的内容。

第一，国家亲权视角下儿童福利服务的对象。这是关于国家儿童福利制度“服务谁”的问题。国家亲权对父母亲权的补充作用定位决定了国家儿童福利服务的对象是可能和已经受到父母虐待和忽视伤害的儿童。要准确辨识出国家儿童福利服务的对象，就需要国家在相关的法规政策中，对“可能受到伤害儿童”和“已经受到伤害儿童”进行界定，而最有效途径就是对“儿童虐待”和“儿童忽视”进行清晰界定。

不同国家和地区因为社会政治、经济和文化环境的不同，对儿童伤害行为的界定会存在异议。例如，家长和教师体罚儿童的行为。目前全世界共有 37 个国家通过立法严禁任何对儿童的体罚行为，并将体罚行为纳入儿童虐待的范畴。一旦发现，实施体罚的人将以违法论处，受到体罚的儿童则成为儿童保护的服务对象^[7]。然而，世界上有更多的国家，对于将体罚儿童规定成伤害儿童的做法存在争议，中国即在其中。受到传统“不打不成材”和“棍棒下面出孝子”育儿观念的影响，许多人对体罚儿童持“可以轻罚，不可重打”的态度。但是要在“轻”和“重”之间找出一个明确的界线，显然存在很大的困难。

第二,国家亲权视角下儿童福利服务的环节和内容。明确了服务对象之后,儿童福利制度需要理清服务的内容,即回答“什么时候服务,服务什么”的问题。回答这两个问题需要以国家亲权的实践原则为依据。国家亲权实践需要遵循两个原则:(1)父母亲权优先,国家亲权托底;(2)监测父母监护状况,评估父母监护能力。前者决定了国家亲权与父母亲权的顺序关系;后者则决定了国家亲权的操作程序和内容。

作为父母亲权的补充,国家亲权需要了解什么时候需要补充什么。要做到这一点,儿童福利服务首先需要对儿童及其家庭进行监测,了解父母是否为其子女提供了应有的监护;其次对儿童的父母进行监护能力评估,了解父母是否为其子女提供了符合他们安全、健康成长所需要的监护。因此,从服务环节来说,儿童福利服务应该包括儿童伤害风险的监测与干预、(疑似)儿童伤害的发现报告、受害儿童的评估和受害儿童的康复与回归(见下表)。

国家亲权视角下的儿童福利服务环节和内容列表

服务内容	服务环节	服务对象	服务内容
伤害预防服务	监测评估	社区内全体儿童及其家庭	通过入户走访,建立儿童档案,对社区内每一位儿童及其家庭监护情况进行监测 根据入户走访和监测信息,分析和确认儿童(家庭)是否有受伤害风险因素
	风险干预	被发现有伤害风险的儿童及其家庭	针对儿童的干预:密切关注、提升其自我保护技能等 针对家庭/家长的干预:亲职教育、法规政策宣传、专项项目(如戒毒、戒酒等)干预、等等
伤害发现报告	发现报告	受害儿童及其家庭,有时也包括与受害儿童关系亲密的同伴;如施害人是儿童,也属于服务对象	儿童调查和评估 家庭/家长调查和评估 学校/教师调查和评估 邻里/同伴调查和评估
			社区领袖调查和评估 报告警方;配合司法工作
伤害回应服务	发现报告	受害儿童及其家庭,有时也包括与受害儿童关系亲密的同伴;如施害人是儿童,也属于服务对象	受害儿童心理辅导、医疗服务、生活照料、学业辅导,等等
			受害儿童的监护权变更(某些情况下)及生活安置 受害儿童的家庭回归 受害儿童家庭(非施害方)的心理辅导、亲职教育、受害儿童回归支持

需要指出的是,国家亲权视角下的儿童福利服务,并不是以有没有父母为参考依据的,而是以是不是提供了适当的监护照料为依据。

第三,国家亲权视角下国家儿童福利服务的组织架构。国家亲权视角下的国家儿童福利服务组织架构建设,实际上是回答“在哪里,依托什么平台”为服务对象提供服务的问题。一般来说,儿童福利服务的组织架构包含服务行政管理组织架构和服务递送组织架构两大部分(见下页图2)。国家亲权视角下的儿童福利服务的行政管理体系,可扩展延伸到村居人员的民政办公系统,对国家亲权监护存在的问题开展研究,促进儿童监护政策的改善,包括制定、颁布、落实和跟踪评估、国家监护相关的数据的管理等等宏观方面。国家亲权视角下的儿童福利服务的递

送体系,则由设置在不同服务场域和不同层级,承担不同服务功能的服务机构组成,主要负责为儿童及其家庭开展服务并为服务机构提供专业指导和管理。

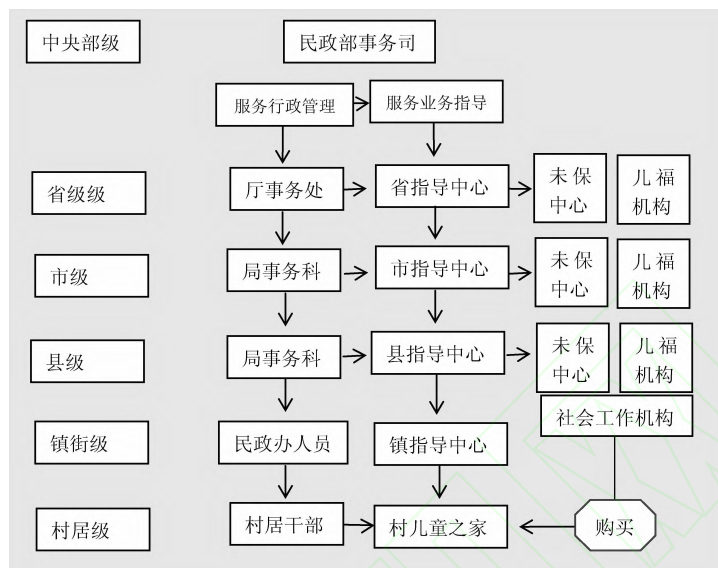


图2 国家监护服务递送行政与业务体系的构成

为儿童提供福利服务的平台包括村居层级的儿童之家、县级以上的未成年人保护中心、县级以上儿童福利机构和乡镇以上的儿童福利指导中心。儿童之家的定位是为社区提供国家亲权服务中的预防服务,即对有伤害风险的、伤害已经发生但仍可以阻止或消除的以及伤害后回归社区的儿童及其家庭提供服务;同时,儿童之家还负责协调其他社会组织有序参与到社区一般儿童和家庭的预防服务中。儿童之家是国家亲权监护的最前沿阵地;既是预防儿童伤害的第一道防线,也是回应儿童伤害的首要关口,对国家监护制度功能的发挥至关重要。未成年人保护中心是国家监护的监护处置机构,主要是回应已经发生的伤害案件,负责接收报告、评估辨识报告案件、受害儿童的受害调查、受害儿童的监护处置以及受害儿童回归社区或者转入儿童福利机构等服务。未成年人保护中心是链接父母亲权下的家庭监护和国家亲权下的国家监护的核心,其功能定位的精准以及工作人员对儿童伤害的评估技能,对国家监护照料系统覆盖儿童的数量控制,十分关键。儿童福利机构则成为国家监护的监护履职机构,一般也设在县市级以上的地区,负责提供家庭监护临时或者永久缺失儿童的照料,包括日常生活照料和伤害康复照料。由于儿童受伤害的预防、应对和回归服务是国家监护服务中互补但又相互连接、不可分割的三个板块,都需要有专业人员参与,并提供专业服务,因此,它们共同组成了一个业务体系,需要有专业管理、指导(见图3)。

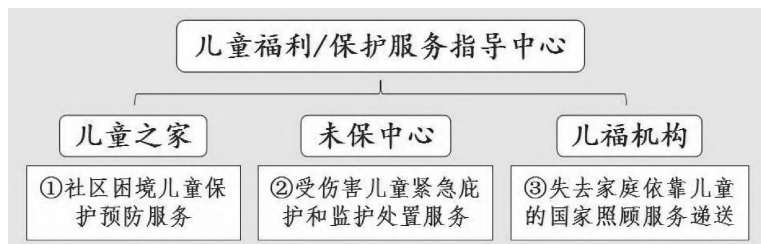


图3 国家监护服务机构及其主要服务内容

第四,国家亲权视角下儿童福利服务组织体系的授权。国家亲权视角下儿童福利服务组

组织架构的授权,实际上解决的是“谁可以代表国家提供服务,履行国家亲权职责”的问题。

通常情况下,任何服务都需要获得授权;常见的授权方式有两种:一种是非正式的,即民间的认可或者行业协会的授权;二是正式的,即官方授权。由于国家儿童福利制度是一项正式的制度,因而需要采用正式的授权方式,即由国家授权。上一部分中以国家亲权的服务环节和内容为依据设置的不同层级和不同类型的国家儿童福利服务平台中,未成年人保护中心、儿童福利机构和儿童福利指导中心为原有制度框架中已经存在的国办机构并拥有国家授权的合法身份;儿童之家以及依托儿童之家开展工作的专业社会工作服务机构,大多数也通过政府购买服务的形式,获得了限时正式授权。

第五,国家亲权视角下儿童福利服务的资源设备。国家亲权视角下儿童福利服务的资源设备,实际上是有关服务组织架构体系中各机构的职能定位和人、财、物等资源的配备问题。它既关系到国家亲权的儿童福利服务是否能够顺利地传递给有需要的儿童,也关系到国家儿童福利服务的品质。

在明确了服务对象、理清了服务程序和内容并且获得了服务授权之后,儿童福利服务是否能够顺利开展,就取决于组织机构中的岗位设置是否合理、工作机制是否衔接顺畅、从业人员是否具备岗位职责要求的资质以及是否拥有充足的开展服务的经费。我国目前的现状是,提供儿童福利服务的组织架构都已存在,并且获得了授权;但是这些机构的职责定位、岗位设置、分工协作机制等等并没有按照国家亲权的服务要求进行设置。另外,这些机构的资源设备,如人员和资金的配备仍然延续了原有的儿童福利服务体系的模式,不能满足国家亲权视角下聚焦家庭监护和应对儿童伤害服务的专业性的要求。

五、建构国家亲权视角的儿童福利制度具有怎样的意义

1. 回应了我国儿童福利领域正在经历快速变化

从1949年至2010年,历经半个多世纪,我国的儿童福利政策主要是关于孤儿和弃婴的政策,仅覆盖失依儿童群体,即生活在公办儿童福利机构中约10万名永久失去家庭依靠的孤儿或弃婴以及2006年以来每年由公办儿童救助机构救助的、10-15万人次的临时失去家庭依靠的流浪儿童。

但是,从2010年开始,为了回应儿童健康成长和实现最大潜能的需求,政府出台了一系列儿童福利政策:2010年11月,国务院办公厅下发的《关于加强孤儿保障工作的意见》和民政部、财政部共同出台的《关于发放孤儿基本生活费的通知》,将国家儿童福利对象扩大到国办儿童福利机构之外的社区家庭中,涉及约50万名永久失去父母的孤儿;2014年12月,最高人民法院、最高人民检察院、公安部和民政部四部门联合颁布《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》,将性侵害、出卖、遗弃、虐待、暴力伤害未成年人,教唆、利用未成年人实施违法犯罪行为,胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨等行为的受害儿童,以及因父母不履行监护职责而身心健康受到严重危害的儿童都纳入到国家儿童福利的网络之中;2016年1月实施的、国务院于2015年9月颁布的《关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》,首次在国家层面建立残疾人专项福利制度,覆盖包含九百余万名14岁以下残疾儿童在内的残疾人群体;同年2月,国务院发布《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》,关爱保护工作覆盖902万名16岁以下农村留守儿童;随后在6月,国务院发布《关于加强困境儿童保障工作的意见》,明确将全国城乡地区,因家庭经济贫困、自身残疾、缺乏有效监护等原因而面临生存、发展和安全困境的儿童置于国家保障服务范围。

上述自 2010 年以来的政策变化,反映了我国儿童福利领域正在经历着一场巨大且快速的变化。国家亲权视角下的儿童福利制度建设论述回应了这个变化。

2. 顺应了我国儿童福利事业的发展方向

上述我国儿童福利领域的变化,最明显的是儿童福利保障和服务对象的变化,不仅是数量上,还有场域和内容上,从传统的机构失依儿童扩展到了家庭受监护人侵害的受害儿童,再扩展到农村留守儿童,最后扩展到城乡困境儿童。在这样的扩展中最具实质意义的变化是我国儿童福利制度从二元主体模式转变到了多元主体模式。所谓二元主体模式是指儿童福利的提供者为国家;补缺型模式是指儿童福利主要由家庭承担,国家只为缺失了家庭的儿童提供福利保障和服务。与二元主体补缺型模式相匹配的福利服务递送体系就是代表国家为失去家庭依靠儿童提供永久或者临时照料服务的国办儿童福利机构和儿童救助机构。与二元主体相对应的是多元主体,即为有需求的儿童提供福利保障和服务的不只有家庭和国家,还有半官方的群团组织、公益慈善组织、志愿服务组织,等等。国家亲权视角下儿童福利制度建设的论述建构了一个国家如何在多元主体福利模式下存在并发挥其应该发挥的作用的制度建设框架,顺应了我国儿童福利事业的发展方向。

3. 提供了理解和分析我国儿童福利事业变化发展的路径

基于社会制度理论的国家亲权视角儿童福利制度建设的论述,为理清我国儿童福利领域发生的变化提供了一种思路,不仅能够帮助分析为什么会发生这些变化,还能帮助了解未来可能或者可以如何推动它向前发展。众所周知,上述儿童福利领域发生的变化是因为若干主流媒体报道出来的恶性案件促发的,目前这种变化是一种外部干预带来的制度变迁,是自下而上的一种制度变迁模式。从国家亲权视角出发的论证,提供了一种价值内化的制度变迁路径,与之相对应的是自上而下的一种制度变迁模式。这种将现实发生和理论论述相对照的方式,更有利于人们看清我国儿童福利领域纷繁变化的核心实质。

4. 统合了儿童福利概念的多元理解

目前在我国儿童福利领域存在着儿童福利和儿童保护两个概念相互分裂、不太相容的现象。国家亲权视角的儿童福利制度建设论述将儿童保护和儿童福利两个概念很好地融合到了制度建设框架中,国家亲权视角下的儿童福利服务的对象、环节、内容以及标准,等等,既有传统的津贴、救助等福利内容,也有新兴的保护服务的内容。

结语:尽管国家亲权视角下的儿童福利制度建设回应了现有儿童福利领域发生的变化,并从国家主体角度,确定了一个符合制度框架的我国儿童福利制度建设的推进方向和思路,但由于这一论述的出发点是基于儿童权利理论的国家亲权理念,因此,要促进它的实现,就需要大力倡导和宣传儿童权利的理念,使其深入人心,尤其是儿童福利制度建设的决策者和实践者对儿童权利理念的内化。

[参 考 文 献]

- [1] 郑净方:《2014,国家亲权的理论基础和立法体现》,载《预防青少年犯罪研究》,2014年第3期。
- [2] 诺斯:《经济史中的结构与变迁》,陈郁等译,上海:上海三联书店1991年版,第225-226页。
- [3] 郑杭生:《社会学概论新修》,北京:中国人民大学出版社2013年版,第254页。
- [4] 陆士禎:《简论中国儿童福利》,载《华中师范大学学报(哲学社会科学版)》,1997年第6期。
- [5] 张凡:《儿童福利事业的定位与发展》,载《中国民政》,2001年第3期。
- [6] 乔东平 谢倩文:《西方儿童福利理念和政策演变及对中国的启示》,载《东岳论丛》,2014年第11期。
- [7] Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, <http://www.endcorporalpunishment.org>

(责任编辑:任天成)