

项目制与嵌入式： 困境儿童保护的两种不同实践研究

黄君^{1,2}，彭华民³

(1.华中师范大学 社会学院，湖北 武汉 430079；2.湖北省社会发展与社会政策研究中心，湖北 武汉 430079；
3.南京大学 社会学院，江苏 南京 210023)

摘要：困境儿童是社会上最为弱势、最容易受到伤害的群体。研究发现，项目制的困境儿童保护实践能够整合儿童保护相关部门的资源共同为困境儿童提供服务，但会受到项目制服务的成效风险以及项目周期性的影响。嵌入式的困境儿童保护能够充分利用已有的行政服务组织体系来为困境儿童提供服务，但会受到行政体制缺点的影响，难以达到预期的服务效果。因此，完善儿童福利制度体系，建立独立的儿童保护工作部门，明确未成年人保护中心的地位，加强儿童保护专业人才培养，提升公众儿童保护意识，才能更好地促进困境儿童的成长和发展。

关键词：困境儿童；项目制；嵌入式；儿童保护

中图分类号：C913.5

文献标识码：A

文章编号：1673-2359(2018)03-0131-08

一、研究背景

儿童^①是社会中最容易受到伤害的群体。他们心智尚未成熟，身体处在成长发育期，生活上主要依赖成人家庭和社会。对于困境儿童^②来说，他们更加脆弱，更容易受到伤害。为了更好地保障儿童权益，促进困境儿童的成长和发展，2013年5月，民政部等部门签发《民政部关于开展未成年人社会保护试点工作的通知》，确定首批20个未成年人社会保护工作试点地区，提出要积极拓展流浪未成年人救助保护内容，帮助困境儿童及其家庭解决生活、监护、教育和发展等问题，探索未成年人社会保护体系建设。在首批未成年人社会保护试

点工作基础上，2014年7月，民政部发布《民政部关于开展第二批全国未成年人社会保护试点工作的通知》，确定78个未成年社会保护工作试点地

① 本研究儿童概念的界定采用联合国《儿童权利公约》对儿童的界定，即儿童是指“18岁以下的任何人”。本研究中，儿童的概念与未成年人的概念等同。

② 界对困境儿童的概念并没有形成统一的认识，尚晓媛、虞婕认为困境儿童是一个概念体系，主要是指18岁以下，由于各种原因，缺少或可能缺少适当的照料和保护，并且容易受伤害的儿童。高丽茹、彭华民则梳理困境儿童概念发展脉络认为，困境儿童是一个发展性的概念，有多种不同类别的困境儿童划分方法。

收稿日期：2017-09-20

作者简介：黄君(1983-)，男，广州河源人，华中师范大学社会学院社会工作系、湖北省社会发展与社会政策研究中心讲师，师资博士后；彭华民(1957-)，女，山西临汾人，南京大学社会建设与社会工作研究院教授，博士生导师。

基金项目：教育部重大课题攻关项目(10JZD0033)；江苏省2016年度普通高校研究生科研创新计划项目(KYZZ16_0009)。

区,提出探索建立“监测预防、发现报告、帮扶干预”联动反应机制,构建覆盖城乡的未成年人社会保护网络,推动建立“以家庭监护为基础、社会监护为保障、国家监护为补充”的监护制度,形成“家庭、社会、政府”三位一体的未成年人社会保护工作格局。针对近年来儿童恶性伤害案件频发,现有的未成年人社会保护政策失灵等状况,未成年人社会保护试点地区期望探索满足困境儿童多元保护需求的措施,建立有效保护困境儿童的制度体系。

二、文献回顾与研究方法

(一)文献回顾

困境儿童的研究主要集中在困境儿童的概念、困境儿童分类以及困境儿童福利提供三个层面。在困境儿童的概念方面,困境儿童是一个发展性的概念,学界目前尚无公认的定义^[1]。学者大多数是从儿童遭遇的环境问题和自身困境方面来对困境儿童进行定义,认为困境儿童是暂时或永久性脱离正常家庭环境的儿童,以及生理、精神方面存在缺陷或遭遇严重问题^[2],并失去生活依靠的儿童^[3]。困境儿童是一个概念体系,包括生理性困境儿童、社会性困境儿童以及多重困境儿童三种类型^[4]。学者在研究中多注重研究长期处在困境中的儿童,而忽视短期困境儿童^[5]。

在困境儿童分类方面,2006年,民政部联合15部委颁布《关于加强孤儿救助工作的意见》,明确提出儿童福利的保障对象包含困境儿童。2011年民政部等部委颁发《关于加快发展孤儿和困境儿童福利事业的意见》,首次明确提出“困境儿童”包括流浪儿童、事实无人抚养儿童、受艾滋病影响的儿童、父母服刑或戒毒期间的儿童、贫困家庭患重病和罕见病儿童等类型。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出要“健全困境儿童分类保障制度”。困境儿童具有多重属性,他们具有不同的特点^[6]。不同学者对困境儿童的分类各不相同,有学者认为困境儿童主要包括残疾儿童、大病儿童、脱离家庭环境的儿童、困境家庭儿童四大类型^[4];有的认为困境儿童包括孤儿、单亲家庭儿童、流动儿童、留守儿童、流浪儿童、残疾儿童、受艾滋病影响的儿童、父母服刑或戒毒期间的儿童、贫困家庭患重病和罕见病儿童

及弃婴等^[7]。还有学者将困境儿童分为四类,包括残疾儿童、重病儿童、流浪儿童以及困境家庭儿童^[8]。2016年《国务院关于加强困境儿童保障工作意见》明确指出,困境儿童包括因家庭贫困导致生活、就医、就学困难的儿童,因自身残疾导致康复、护理和社会融入等困难的儿童,以及因家庭监护缺失或监护不当遭受虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等导致人身安全受威胁或侵害的儿童。困境儿童是一个动态的概念,需要从动态的视角来看待困境儿童。

学者基于困境儿童的脆弱性和特殊性,对困境儿童福利供给的原则和方式进行了研究。首先,困境儿童的福利供给要遵循儿童利益最大化原则^[9],由于不同类型的困境儿童具有较大差别,需要根据不同的标准对不同类型的困境儿童提供适度的福利保护^[10]。其次,注重家长监护不足或是陷入无人监护情形下的困境儿童监护权的强化或转移^[11]。最后,困境儿童福利提供主体、内容、福利提供方式需要从一元向多元转变^[12],在这个过程中,需要建立以政府承担责任为主体,以家庭照顾为基础^[13],非政府组织和专业福利机构为补充的多元福利体系,加强非政府组织与政府之间的合作,共同构建困境儿童预防救助机制,才能更好地保护困境儿童^[14]。

(二)研究方法

本研究采用个案研究方式进行资料收集。本研究是对未成年人社会保护试点事件的个案研究。2013年5月,J市被选为民政部首批未成年人社会保护试点地区,笔者作为J市未成年人社会保护中心督导身份全程参与J市未成年人社会保护工作方案的设计及服务活动的开展。2016年7月10日至9月20日,笔者再次回到J市,对J市未成年人社会保护实践进行调查研究。2014年7月,N市被选为民政部第二批未成年人社会保护试点地区,2015年4月至2017年4月,笔者开始以N市未成年人保护中心督导身份参与N市的未成年人社会保护的调查研究。研究者长时间参与两地困境儿童保护工作服务,熟悉J市和N市两地困境儿童保护工作开展情况及面临的问题,并通过对两地困境儿童保护实践的工作者进行深入访谈,了解项目制和嵌入式两种不同服务提供

方式的实施成效及存在的问题,阐述两个地区不同的困境儿童社会保护实践。

三、困境儿童保护的两种不同实践

(一)项目制保护实践

项目制既不是单指某个具体项目的运作过程,也不单指项目管理的各类制度,而是一种能够将各层级关系及各相关领域统合起来的治理模式^[15]。项目制既是一种资源配置方式,同时也是推动任务部署的一种重要形式^[16]。政府部门通过“项目”的形式将资金拨付给相应的组织机构,期望通过组织机构提供的服务来贯彻执行其意志。因此,项目制是贯彻落实项目发包方意志的决策和行动策略。本研究的困境儿童保护项目实践是指民政部门通过采用项目制的形式,根据困境儿童保护的需要,通过实施不同类型的项目进行困境儿童保护实践。J市是国家民政部首批20个未成年人社会保护试点单位之一。J市成立了未成年人社会保护工作领导小组,负责全市未成年人社会保护工作。领导小组统筹协调当地31个职能部门参与未成年人社会保护工作。同时启动试点工作后,J市首先将救助管理站的流浪未成年人社会救助保护中心申请更名为J市未成年人社会保护中心^①(以下简称J市未保中心),作为开展未成年人社会保护服务的平台。在J市领导小组的指导下,J市构建了监测、预防、报告、转介、处置、评估五级困境儿童保护服务体系,以项目制的形式统筹整合各方面的资源为困境儿童提供服务。J市针对困境儿童保护的服务项目主要有“青童家园”困境儿童特别关爱项目,“爱上家”家庭综合援助服务项目,“大爱无疆”困境儿童延伸救助服务项目;“牵手护幼”未成年人社会保护体系建构服务项目。J市通过这些服务项目将各部门的资源统合撬动起来,一起参与到困境儿童保护服务工作中,促进困境儿童的成长和发展。

(二)嵌入式保护实践

嵌入式保护是指将困境儿童保护直接嵌入到已有的行政服务体系当中,通过发挥现有行政体制的力量为困境儿童提供保护服务。N市是民政部第二批78个未成年人社会保护试点单位之一,N市的未成年人社会保护服务经验是将困境儿童

保护嵌入到已有的政府服务工作中。N市成立了未成年人社会保护领导小组,统筹协调了14个相关部门作为成员单位共同参与困境儿童保护工作。同时也将流浪未成年人社会保护中心更名为N市未成年人保护中心(以下简称N市未保中心),作为未成年人服务的平台。N市根据“属地管理、分级负责”的原则,建立了市、区、街道、社区四级联动,纵向到底、横向到边、覆盖城乡的未成年人社会保护网络,构建以社区为平台的未成年人社会保护服务体系。N市的未成年人社会保护工作具体做法是在区级民政部门、街道和社区都相应明确负责未成年人保护的专门工作人员(通常由负责民政社会事务领域的工作人员兼职),利用已有的区、街道、社区网络开展针对困境儿童的保护服务。区、街道主要是统筹协调,具体工作通过社区的工作者进行落实。社区未成年人保护工作者的服务工作主要是对辖区内的困境儿童情况进行摸底排查,依照标准筛选出符合条件困境儿童,并通过实地探访的方式评估困境儿童的需求,协助困境儿童及其家庭获得相应的服务。

(三)两种不同困境儿童保护实践的逻辑

困境儿童社会保护服务是选择项目制购买公共服务的形式还是选择嵌入式的政府“内部生产”服务模式,这是政府组织与其他组织之间衡量不同交易成本后做出的抉择行动。科斯认为,判断一种制度或组织是否有效率,主要是看其是否能够减少交易成本,即交易成本是用来解释制度或组织效率的重要概念。困境儿童的项目制保护实践是通过政府购买服务的形式,让专业的社会组织为困境儿童提供服务,而不是由政府部门直接提供服务。项目制的服务供给形式主要基于两个方面的考虑:一方面是减少交易成本,提高政府组织的运营效率。政府部门需要关注自身的核心行政职能服务,而将服务工作通过合同外包的方式转移给专业社会组织来承担。在这一过程中,政府部门只承担资源筹措、监督管理和绩效评估等方面的责任。二是整合儿童保护部门资源,协调各部门参与的需要。困境儿童服务的项目制供给形式是

① 这是全国首家将流浪未成年人社会救助保护中心更名为未成年人社会保护中心的单位。

期望通过相应的项目方案实践将具有儿童保护责任的各政府部门协调统领起来。试点工作要求探索“民政牵头,部门协调”的工作机制,但是由于民政部门和其他的政府部门是属于平行的职能部门,在行政协调方面存在一定的困难。而项目制的服务提供形式提供了一个契机,即通过项目的形式整合其他职能部门和群团组织的资源,共同为困境儿童提供服务。如妇联和团委都有保护儿童的职责,项目活动设计时可以有意识将团委和妇联的职责纳入进来,然后通过参与项目的形式将这两个群团组织整合到困境儿童的服务中。

但是,由于政府购买服务形式的交易成本存在变数,项目制的服务提供形式并不一定能够减少交易成本。这是因为以项目制的形式提供服务需要支付一些额外的交易费用,在整个服务招标的过程中还存在权力寻租腐败的风险,这些间接消耗的交易成本会抵消节省的费用,从而降低实际的服务效果。另外,以项目制形式提供的服务还存在着众多不确定性的成本,诸如项目服务的质量和规范,项目执行过程中的监控和管理,项目服务的持续性等都有可能影响到困境儿童的服务效果。不同类型的困境儿童需求状况的变化和差异性还导致满足困境儿童需求服务中存在一些难以合理计算的交易成本。

嵌入式的服务供给形式为困境儿童保护服务提供了另一条路径。嵌入式保护实践是将困境儿童保护嵌入到已有的政府服务组织范围内的服务实践。具体来说是将困境儿童保护服务嵌入到N市的街道和社区中,每个街道和社区明确有

一名专门从事儿童保护的工作人员(兼任)。^①这种嵌入式的服务不需要增加新的人力资源,且能够有效减少这项事务的交易成本,同时还可以减少管理成本和消解一些不确定的因素。但是嵌入式的服务形式面临的一个巨大挑战是增加了已有工作人员的工作量,有的街道和社区并没有将增加的这项工作纳入考核机制,不利于困境儿童保护服务工作的开展。

四、两种不同困境儿童保护实践的比较

(一)两种不同困境儿童保护实践的比较

J市和N市两个试点地区的实践为困境儿童保护提供了两种不同的经验实践路径。项目制的运作方式能够有效地依托项目的特点,充分利用项目的优势整合各部门的资源,从而撬动多部门参与困境儿童保护实践工作。嵌入式的保护路径能够有效利用已有的政府组织网络,将困境儿童的服务嵌入到已有的服务体系中,运用已有的资源进一步强化困境儿童保护的力度和作用。从J市和N市两个地区的困境儿童保护实践经验来看,项目制和嵌入式的服务实践各有优缺点(详见表1)。

项目制作为当前一种新型的社会治理模式,是政府加快社会建设、推进社会服务的重要方法和手段。项目制能够有效回应现实问题及需求,促进问题解决和矛盾的化解。通过比较两地困境儿童保护的实践和形式发现,J市以项目制的形式,有效地调动了其他部门参与困境儿童保护服务积极性,极大地增强了部门之间资源动员的有效性。但

表1 两种不同困境儿童保护实践的优缺点

类型	优点	缺点
项目制服务实践	服务专业性水平较高;动员能力较强,能够撬动整合其他部门资源;减少行政体制影响,服务效率较高。	存在委托方和承包方的多重博弈,项目服务受到多重因素影响;项目实施与预期成效具有不确定性;项目的覆盖范围有限;受到项目周期性影响,不具有持续性。
嵌入式服务实践	能够利用已有的行政体制资源;服务人员熟悉社区情况,能够有针对性提供服务;服务范围覆盖广;人力资源成本低;服务具有可持续性。	服务受到官僚行政体制的制约,服务的效率较低;工作人员的专业性水平较低;资源整合和资源动员能力较弱;工作人员身兼多重事务,工作量多,压力大,服务质量较低。

^①就目前的情况来说,N市的街道和社区不可能专门配备儿童保护工作人员,因为这样需要增加很多人力资源,增加大量的行政成本。目前的做法是在已有的工作人员中,明确一名工作人员来具体负责对接困境儿童保护这项事务。

是,项目制本身具有不可忽视的缺陷。首先,项目制并不是一个自上而下单方向推行的组织形式,而是在委托方与承包方间相互作用的博弈过程中不断演变和建构的^[17]。项目服务的落实受到实施地区的部门、项目服务提供方以及项目承包方等多重因素的影响,项目的实施及成效的达成是多方博弈的结果。因此,项目的实施与预期的服务成效是一个充满不确定性的过程。其次,项目制的服务资源集中在上层,资源的分配状况受到领导意志影响,受益的地区较为有限,且存在资源分配不均的风险,服务不能有效覆盖辖区内所有困境儿童群体。第三,项目周期性的影响。社会服务项目具有时间性,不能提供有效的制度性保障。当为困境儿童提供服务的项目结束后,如果没有相应的项目补充进来,则困境儿童不能很好地接受后续的服务,甚至可能会出现由于项目结束或中断而导致的二次伤害。第四,受到新管理主义关于量化服务监控的影响,项目制服务在实际服务开展过程中还存在盲目追求指标的完成,忽视服务效果的风险,并不能很好地回应困境儿童成长与发展的需求。

嵌入式的服务方式能够利用政府部门已有的行政网络系统,发挥现有体制高效率组织方式,最大限度利用行政资源为困境儿童提供服务。嵌入式的服务供给方式中,社区和街道一般担当着行政督察者的角色,指导社区的未保专干针对社区困境儿童开展服务工作。社区专干熟悉社区内困境儿童及其家庭的状况,能够有针对性地为困境儿童提供服务。但是,嵌入式的服务供给方式同样面临问题:首先,科层制组织的弊病。N市虽然将困境儿童保护服务嵌入进已有的行政服务体系,构建了纵向到底、横向到边的保护网络。但是由于科层制本身的缺陷,导致保护网络行政管理组织僵化,服务内容不足,并不能有效地回应困境儿童的实际需求。其次,嵌入式的保护方式实际上仍然是回归到由社区为困境儿童提供服务。而社区作为基层的自治组织,工作人员本身承担大量的工作,很难及时有效地为困境儿童提供适合他们需要的服务。N市的社区工作已经开始在做减负的工作,即相应的减去社区的行政工作负担,相应增加服务工作方面内容。但根据社区的反馈,行政性

的事务并没有减少多少,相反,更多的服务类工作又在不断挤压社区,导致社区的工作人员不堪重负。第三,服务人员的专业性问题。困境儿童及其家庭遇到问题较多,甚至有些是较为复杂的问题,亟需专业的工作人员来解决。但社区中为困境儿童服务的工作人员专业水平较低,很难回应困境儿童的专业服务需求。因此,嵌入式的困境儿童保护工作仍然没能很好地回应困境儿童成长与发展的需求。

(二)困境儿童保护实践的影响因素

以上的比较研究可以看出,项目制和嵌入式这两种困境儿童保护的方式都未能很好地保护处在困境中的儿童。这主要受到以下因素影响:首先,困境儿童缺乏持久的制度性保障方式。目前中国并没有专门针对儿童的保护性法律法规,已有的法律基本上都是指导性的条款,并不具备实际服务效力。如《中华人民共和国未成年人保护法》(2012年修正)一共七章72条相关的法律规定,从保护法律的总则、学校保护、司法保护、家庭保护、社会保护、相应的法律责任等方面规范了监护人、学校、司法等部门对未成年人保护的责任,为预防和应对儿童权利侵害提供相应的法律依据。但是细看相关的儿童保护的条文可以发现,现有的法律条文太过抽象和笼统,大部分是原则性的规定,可操作性不强^[18]。通过J市和N市两地困境儿童保护的研究发现,由于制度缺失导致处在特殊困境中的儿童无法获得应有的福利与服务。如在N市研究中发现有的困境儿童是被人遗弃后爱心家庭收养的儿童,但由于没有户籍,没有办法享受政府提供的各种制度性福利,也无法接受正常的教育。同样,在J市和N市的研究中出现较多的困难家庭的儿童,他们的家庭既达不到低保家庭的要求,但生活又特别困难,处于低保边缘户的家庭,他们的权益也无法得到应有的保障。

其次,困境儿童的保护机制不健全。在儿童保护的组织结构层面,中国目前并没有建立一个统一的专门负责儿童保护工作的权威机构。虽然J市、N市两地都相应地成立了未成年人保护工作领导小组,民政部门、财政部门、法院、检察院、公安等多个部门都规定了相应的工作职责,但领导小组

中各成员单位工作的职责都是较为宽泛的表述,并不够详细具体明确,儿童的保护机制仍然不健全,具体表现为以下几个方面:一是作为领导小组,在J市和N市的实施文件中并没有明确规定领导小组如何具体协调参与部门和单位开展困境儿童保护工作,组织机构也不完善,并没有形成行之有效的领导工作机制。二是在规定的各部门职责中,对于工作范围、工作内容、工作开展的形式等多为宽泛的描述,并没有对工作的责任、工作如何进行相应的具体要求。三是各部门之间的职责仍然不清晰,这导致在服务开展过程中仍然很难将各部门真正整合起来,出现问题也出现相互推责的情况。四是牵头抓总部门的力量显得较为薄弱。由民政部门来进行牵头抓总,联合各单位来负责实施困境儿童的保护工作,但民政部门是相对弱势部门,在实践中没有执法权力,因此在碰到一些特殊困难的时候,很难有强有力的手段来推进。

第三,“未成年人保护中心”的定位和服务不足。2016年2月,民政部社会事务司成立专门的未成年人(留守儿童)保护处,已经开始尝试构建一个专门的儿童保护工作部门来从事儿童保护工作。各地区也相应成立未成年人社会保护中心,负责当地的未成年人保护工作开展。从J市、N市两地成立的未成年人社会保护中心运作和开展服务情况来看,虽然现在有一个专门的部门负责困境儿童的服务工作,但未成年人保护中心在运作过程中仍然存在以下问题:一是未成年人保护中心的工作机制和服务体系不够完善。未成年人保护中心是一个平台组织,它承担着从市级层面整合资源,协调各部门开展未成年人保护工作。由于是刚成立的新的工作部门,它自身的资源动员能力较为薄弱,并不能很好地深入家庭和社区进行服务开展,服务仍然是依靠其他机构和组织的力量来提供。二是未成年人保护中心的职能定位不清晰,仍然未能脱离“行政化”的管理体系。J市和N市的未成年人保护中心都是从原来的流浪未成年人救助保护中心更名成立,隶属于救助管理站,直接受市民政局社会事务处领导。笔者在研究过程中发现,不管是J市的项目制服务还是N市的嵌入式的服务提供,市未成年人保护中心仍然存在着较为明显的“行政化”色彩,特别是以嵌入式

服务模式的N市尤为突出。

第四,专业工作人员缺乏,公众参与困境儿童保护的意识有待提高。笔者研究发现,J市和N市的困境儿童保护服务得到了两个地区的爱心企业、爱心媒体、高等院校等力量的参与和支持。政府部门也通过相应的项目购买、项目合作、志愿服务等形式在不断扩大服务的队伍和服务规模,充分保障困境儿童保护的人力资源,提升服务的专业化水平。但就目前两个地区的经验来看,J市主要通过市未保中心的工作人员以及当地一家社工机构和高校志愿者提供服务;N市则是依托社区的工作人员来进行,这两个地方的实践都碰到困境儿童保护专业工作人员缺乏的问题。此外,民众的儿童保护意识还有待加强。受传统文化的影响,民众的儿童保护理念还相对薄弱,对于除自己家庭以外的儿童伤害行为并没有足够的报告意识。

五、完善困境儿童社会保护的对策

以上研究可以看出,J市和N市两地的困境儿童保护试点实践取得了一定的经验。儿童保护从由多部门分开负责的状况到由民政部门牵头抓总,各部门相互协调配合的实践是一个非常大的进步。但是,这两种针对困境儿童的保护方式仍然没有给予困境儿童很好的保护,困境儿童保护的理想与现实还有一定差距。政府部门还需要进一步厘清困境儿童类别,明确困境儿童的福利需求,以儿童的需求为出发点,保障儿童权利,在此基础上扩大政府福利责任在基本需求满足上的边界^[19],完善困境儿童保护的福利制度体系,建立专业的福利传输路径。具体来说,应该能从以下几个方面完善相应的措施:

第一,完善困境儿童社会保护的政策法规体系。制度性保障是困境儿童保护的重要内容,是政府部门提供长期持久服务的重要依据。2016年6月,国务院颁布了《关于加强困境儿童保障工作的意见》(国发[2016]36号),这是第一部国家层面的关于困境儿童保护的政策意见。但是这部意见是指导性的纲领文件,并没有针对一些具体问题的实施细节阐述,也没能整合当前儿童福利政策的文本内容。因此,针对当前没有统领儿童福利政策

法律文本的情况,政府应尽快出台专门保护儿童权利的《中华人民共和国儿童福利法》和《中华人民共和国国家家庭福利法》^[20],完善困境儿童社会保护的制度体系。

第二,建立独立的儿童保护工作部门。当前,中国的儿童保护职责分散在各个政府职能部门和群团组织中,这些部门都有相应的儿童保护职责。从表面上看,政府职能部门中有众多的部门具有保护儿童的职责,但从实际开展的困境儿童保护服务来看,只有少数几个部门开展过相应的活动,且多是宽泛意义上的一些走访慰问活动,并没有解决具体的问题。2016年9月,国家民政部内部将分散在各个司局的儿童保护工作职责统一归口到社会事务司,以期更好地统筹开展儿童保护的服务工作。虽然由民政部门的社会事务司来统筹负责儿童保护工作已经具有较大的进步,但司级的力量仍然有限。在美国,儿童保护的力度非常大,这得益于美国联邦政府有一套完善的儿童保护的法律法规,有一个专门负责儿童福利服务事务的专门机构——联邦儿童局,专门负责保护和处理儿童虐待和伤害事件。联邦儿童局直接由联邦政府的家庭和儿童管理委员会领导,直接管理各州政府社会服务部门、立法机构以及司法机构的儿童保护工作,在每个州和当地县都设有社会服务中心,这个机构被法律赋予承担儿童虐待、忽视状况的评估及调查工作,同时也为已经遭受或可能遭受虐待的儿童和家庭提供服务^①。因此,中国迫切需要建立一个强有力的权威部门来统领儿童保护工作。

第三,明确未成年人保护中心的地位,完善相应的配套服务设施建设。未成年人保护中心这一机构是市级救助管理站的流浪儿童救助保护中心基础上更名而来的。更名后的未成年人保护中心除了继续承担原有的流浪儿童救助保护职能外,并将服务延伸到所有的未成年人。但笔者从J市和N市两地救助管理站内的未成年人保护中心调查显示,由于更名后的未成年人保护中心定位不够清晰,对于这样一个儿童保护机构到底应该承担协调统筹的行政职能还是具体服务实施的服务职能仍然存在较大的争议。如果是承担未成年人保护工作的统筹职能,则需要增强这机构

的统筹协调能力;如果需要承担具体的服务职能,就目前中心人员配备和专业性来看是远远不够的。

第四,加强专业人才培养,提升公众儿童保护意识。儿童保护专业人才培养是加强困境儿童保护实践的重要举措。两地的困境儿童保护服务实践调查研究显示,项目制服务供给形式中,由于提供服务的组织是社会工作服务机构,由社会工作者为困境儿童提供服务,具有一定的专业性。但从服务反馈的情况来看,由于社工对困境儿童的特点和需求把握有偏差,提供的服务离实际问题仍然有一定的距离。嵌入式的服务提供方式中,为困境儿童提供服务的是社区工作者,他们并没有接受过系统专业的训练,服务的专业性较弱。因此,需要加强儿童服务的专业人才培养,提升儿童保护服务的质量。另外,儿童保护的服务工作不仅仅是专业工作人员的责任,同时也是全社会应该承担的责任。当前公众的儿童保护意识较弱,认为儿童保护是家庭的事情,对于一些儿童伤害现象没有及时报告制止,造成了严重的儿童伤害事件。因此,亟需提升公众的儿童保护意识,营造良好的儿童保护环境,促进儿童的健康成长和发展。

参考文献:

- [1] 高丽茹,彭华民.中国困境儿童研究轨迹:概念、政策和主题[J].江海学刊,2015(2).
- [2] 陈鲁南.“困境儿童”的概念及“困境儿童”的保障原则[J].社会福利,2012(7).
- [3] 柏文涌,黄光芬,齐芳.社会管理创新视域下困境儿童救助策略研究——基于儿童福利理论的视角[J].云南行政学院学报,2013(2).
- [4] 尚晓媛,虞婕.建构“困境儿童”的概念体系[J].社会福利,2014(6).
- [5] 行红芳.困境儿童分类保障制度建构路径探析[J].中学学刊,201(8).
- [6] 王琪.“困境儿童”的救助——以《儿童福利法》为视角[J].法制与社会,2014(9).
- [7] 戴超.试论困境儿童的国家救助——以儿童福利理论

① 资料来源:美国南加州大学社会工作学院远程社工教育中心实习副主任萧夙真老师2015年5月31日在南京大学讲座培训的课件。

- 为视角[J].当代青年研究,2014(3).
- [8] 李莹,韩克庆.我国困境儿童托底性保障制度的建构[J].江淮论坛,2015(5).
- [9] 刘克稳,陈天柱.儿童福利概念回顾及其启示[J].人民论坛,2014(11).
- [10] 李迎生,袁小平.新时期儿童社会保护体系建设:背景、挑战与展望[J].社会建设,2014(1).
- [11] 钟玉英,陈丽梅.从“南京幼女饿死事件”看困境儿童的保护[J].青少年研究与实践,2014(2).
- [12] 行红芳.从一元到多元:困境儿童福利体系的建构[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2014(5).
- [13] 满小欧,王作宝.从“传统福利”到“积极福利”:我国困境儿童家庭支持福利体系构建研究[J].东北大学学报(社会科学版),2016(2).
- [14] 刘凤,于丹.非政府组织参与困境儿童救助的制约因素及出路[J].学术交流,2015(4).
- [15] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5).
- [16] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4).
- [17] 周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(2).
- [18] 程福财.中国儿童保护制度建设纲领[J].当代青年研究,2014(5).
- [19] 臧其胜.政府福利责任的边界:基于华人社区公众福利态度的比较研究[J].南通大学学报(社会科学版),2015(5).
- [20] 刘继同.中国儿童福利制度构建研究[J].青少年犯罪问题,2013(4).

责任编辑 顾理辉

Projects and Built-in System: Two Different Practices for the Protection of Children in Difficulty

HUANG Jun^{1,2}, PENG Hua-min³

(1. School of Sociology, Central China Normal University, Wuhan 430079, China; 2. Institute of Social Development and Policies of Hubei Province, Wuhan 430079, China; 3. School of Sociology, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Children in difficulty are the most weak and vulnerable group in the world. This article states that the practice for the protection of children in difficulty by projects can integrate resources of relevant authorities to serve the children involved, but is subject to the risk of effects and periodicity. The built-in system can utilize the existing administrative and servicing system to provide services for children in difficulty, but is vulnerable to the drawbacks of administrative systems and thus is far from expectations. Therefore, we should perfect welfare system for children, establish independent departments for children protection, stress the leading position of juvenile protection, strengthen the cultivation of professionals for children protection, and arouse the awareness of the public to children protection.

Key words: children in difficulty; project; built-in system; children protection