

福利国家儿童保护与社会政策的 经验比较分析及启示^{*}

熊跃根

内容提要 儿童的福祉与社会保护是社会福利领域的一个核心主题。在欧洲发达国家,自 20 世纪中期以来,针对未成年人的福利津贴项目、社会服务和社会政策是政府促进社会经济发展的重要目标。由于有关儿童保护的价值观、伦理及实践方面的特殊性与复杂性,加上文化与社会观念的差异,欧洲各国针对儿童保护的 policy 与社会服务在理念、模式与实践方法上不尽相同。比较分析不同福利体制类型下的儿童保护制度与社会政策,将为我国在社会加速转型与家庭变迁背景下,发展与实施社会儿童保护制度与政策提供可资借鉴的经验与实践方法。

关键词 福利国家 儿童保护 社会政策 改革与社会转型

问题的提出

迄今为止,儿童(或未成年人)一直生活在成年人主宰的世界里,他们的权利和需要不仅受到家庭环境的制约,还受到社会制度和国家力量的影响。在卫生与社会福利领域,儿童的福祉与社会保护一直是一个核心的主题。在发达国家尤其是在欧洲发达国家,20 世纪中期以来,针对未成年人的福利津贴项目、社会服务和社会政策是政府促进社会经济发展的重要目标。尽管研究者对福利国家体制的分类存在诸多争议,但大多数人还是采取了丹麦学者 G. 埃斯平-安德森在《福利资本主义的三个世界》中的分类,即自由的福利国家体制、法团主义的(或欧洲大陆的)福利国家体制和社会民主的(或北欧的)福利国家体制三种。^①然而,我们必须清楚地认识到,即使在上述三种福利国家体制里,由于有关儿童保护的价

观、伦理及实践方面的特殊性与复杂性,加上文化与社会观念的差异,各国针对儿童保护的 policy 与社会服务在理念、模式与实践方法上不尽相同。最近,一批西方学者通过比较分析,总结了不同福利体制类型下儿童保护体系的特征与异同。^②

在发展中国家,由于经济社会发展和全球化进程以及社会组织的影响与日俱增,对儿童(或未成年人)问题与权利的关注日益增强。中国是一个人口大国,目前有 2.78 亿儿童,其中有五千多万农村留守儿童。作为一个发展中国家,尽管中国人均国内生产总值已超过 6000 美元,接近中等发达国家的水平。但是,与发达国家或地区相比,中国公民尤其是儿童的福利状况与生活水平仍有较大差距,儿童面临的诸如贫困、残疾、虐待、被忽视和缺乏照顾等问题依然很多,针对儿童的社会政策缺乏顶层制度设计。有关儿童照顾和服务的社会慈善机构发育还

* 本文系国家社科基金重点项目“包容性增长的社会基础与我国社会政策发展的研究”(项目号:11ASH008)、教育部哲学社会科学研究重大项目“中国适度普惠型社会福利理论和制度构建研究”(项目号:10JZD0033)的阶段性成果。

不充分,儿童照顾与服务的社会立法尚不健全,针对儿童的伤害或暴力事件时有发生。在当代中国,儿童的社会保护体系仍亟待完善。本文旨在从福利体制比较的角度出发,通过对西方不同福利国家体制里的儿童保护与社会政策经验的理论解释与比较分析,探讨我国在社会加速转型与家庭变迁的背景下,发展与实施社会儿童保护制度及政策上应借鉴的经验与实践方法。

发达国家儿童社会问题与社会权的 历史演化及社会政策回应

在人类历史上很长一段时期内,儿童照顾和保护基本上都属于家庭的范畴。尽管儿童照顾的问题化是伴随着儿童问题而产生的,但是在欧洲工业革命之前,儿童照顾和保护的机构仅限于宗教和慈善机构,政府的干预非常有限。受道德观、社会价值观、国家司法实践和社会控制机制等的影响,在18~19世纪的西方社会,儿童问题和有问题儿童的家庭通常被贴上负面的标签,排斥与驱逐被当作国家规制的一种正常化机制,而家庭就成为规制的一个基本单位。^③工业革命时期的欧洲,无论是在英国还是在法国,孤儿、弃儿和失去家庭照顾的贫困儿童都成为当时的一个主要社会问题,儿童贫困和虐待等现象在伟大的现实主义文学作品如狄更斯的《孤星血泪》和雨果的《悲惨世界》中都有很深刻的描述。而更多的有关儿童问题与儿童保护的社会史的著述,则从不同的角度揭示出那个时代在欧洲工业革命时期儿童问题背后所隐含的社会价值与道德观。

在18世纪以来欧美各国的历史中,儿童问题的出现与发展也是国家、社会组织与家庭(成年人)认识与控制儿童作为一个权利与行动主体的过程。基于各个国家在文化、语言、政治理念、经济社会发展进程中的诸多差异,要清晰界定“儿童问题”“儿童福利”“儿童权利与保护”等术语的确是一个挑战。尽管19世纪以来西方工业革命与城市化进程都使得儿童问题显性化,但各国回应这些问题的社会立法实践与干预却存在明显差异。有学者指出,有三种不同的取向影响了欧洲儿童权利或儿童保护相关的社会政策历史发展:第一,传统取向,认为父母是儿童的自然保护者;第二,保护取向,认为社会应扮演某种规制和干预的角色;第三,自由主义取向,主张儿童应获得某种相对的独立。^④而实际上,在不同历史时期由于观念与认识等的差异,在不同国家儿童福利与保护政策反映的特征是不同的,其中的主要原因是政府、专业人士及市民社会等在看待儿童与父母的权利及国家(或政府)的作用上存在分歧,即是以父母的代价保护儿童好还是以儿童的代价保护父母好。^⑤众所周知,在社会工作专业

出现之前,针对失依儿童(孤儿、残疾儿童等)的照顾主要是由宗教机构和有宗教色彩背景的慈善组织承担,在19世纪英国和美国等实施济贫法(The Poor Law)的国家,将上述儿童归类为“值得帮助的”是一种常规实践。但是,随着20世纪济贫法传统的衰落以及社会变迁与社会改革进程的加速,欧美国家在社会政策领域也发生了显著的变化,尤其是第二次世界大战在很大程度上改变了西方社会的图景。因此,20世纪40年代中期后欧洲福利国家社会政策发展出现的一个重要变迁是,政府对社会问题的发生方式和范围的认识已经不同过去,不再把社会福利的范畴局限在国家对少数弱势群体救助的道德判断,因为世界性的经济危机的出现和战争引发的社会后果使各国政府确信全面干预经济运行与社会问题是实现国家复兴与彰显国家权力的象征。^⑥第二次世界大战结束后,社会科学的繁荣与进步极大地推进了社会工作等应用社会科学与专业的发展,它在很大程度上改变了欧美儿童福利与儿童保护的状况。社会保障和社会保险立法等实践的推行,促进了社会服务的制度化发展,与儿童相关的社会福利与社会工作服务逐渐成为一个独立的领域,并在组织上获得了显著的扩展,促使儿童福利与儿童社会工作演化成一个日益专业化和科层化的实践。^⑦20世纪50年代以来,随着国家福利体系的完善,在欧洲发达社会中,儿童福利与社会服务成为公民权发展的重要内容。在美国,社会立法与非营利组织及专业社会工作实践的进步也推动了儿童保护政策与服务的发展。儿童问题由初期的因家庭变迁导致的各种行为问题与风险,逐步演变成成为一种儿童、家庭(父母)、照顾机构、服务体系之间的复杂关联,社会工作者、政府管理部门和公众也开始思考如何符合伦理并有效地回应儿童的需要。尤其是伴随着科学新技术与管理机制在儿童福利领域的推广,社会科学家和政府决策者也日益感到在儿童福利与照顾机构中存在的潜在风险。^⑧对社会科学研究者而言,要达到有效解决社会问题同时又不使儿童处境恶化的目标,人们应明晰儿童问题与社会环境之间存在的复杂关系,并且明确处理儿童越轨行为问题时应掌握的尺度和范围。

1. 家庭在儿童成长中的位置与功能

无论在哪一种社会里,家庭都是儿童保护与成长的堡垒。然而,在不同的文化和社会情景下,家庭对儿童的意义和影响并不完全相同。家庭作为一个私领域,其体现出的主要特征是关怀、爱和自由。但是,在儿童成长的不同阶段,由于受到家庭、学校、社区等不同环境及其行动者的影响,其心理—社会状况会出现不同结果。作为主要照顾者的父母,作为教育机构的学校以及福利主要提供者的国家,在儿童成长过程中究竟应发挥怎样的作

用并相互协调,对社会政策决策者来说是一个艰难的挑战。就“儿童保护”一词而言,最初的意义在于国家和社会组织为遭受家庭暴力或伤害的儿童提供帮助与服务,这就产生了一些根本的困境问题:如何界定和认识针对儿童的暴力?如何对为儿童提供照顾的家庭进行合法和必要的干预?

作为人类社会关系组成的基本单位之一,家庭为人们提供了安全和福祉。对儿童而言,父母是他们理所应当的保护神,毫无疑问应为他们提供照顾、关怀和爱。同时,对家长来说,儿童期是一个建构的过程,也是一个重要的社会化过程,儿童的变化成长与父母的教育及劝导息息相关。因此,在儿童成长的各个阶段,父母往往扮演比其他社会行动者更为重要的角色,而儿童与父母的心理—社会距离也最近。但是,一旦家庭出现变故、父母人格与行为产生不良甚至是攻击性倾向或者由于外部环境等的急剧变化等因素,作为儿童保护单位的家庭就可能成为儿童被忽视或被虐待的场所。与此同时,长期遭受虐待或被忽视儿童的行为模式可能会出现不可逆转的变化,使其成年期的性格变得孤僻和缺乏安全感,并很可能导致越轨行为。在不同国家里,尽管针对“儿童虐待”(child abuse)的界定存在差异,但是几乎所有的定义都强调针对儿童的身体、情绪和性的粗暴对待及伤害行为以及对儿童的严重忽视行为。在应对和干预有关儿童虐待和儿童忽视等问题时,各国政府和国际组织等一般会首先评估这些现象产生的原因与影响。因此,家庭往往成为一个重要的考察对象。过去众多的研究表明,儿童虐待现象产生的原因很复杂,主要包括以下几种:第一,家庭贫困;第二,父母一方出现对配偶施暴的行为模式;第三,父母一方出现药物滥用;第四,家庭破裂导致儿童失去父爱或母爱甚至被遗弃;第五,重组家庭中的儿童遭受父母一方或其他兄弟姐妹的粗暴对待;第六,儿童自身是母亲意外怀孕生育的结果;第七,重大灾害或战争的出现导致儿童被忽视或被虐待。为防止家庭成为儿童虐待和忽视的主要因素,世界上许多国家的政府、慈善与社会服务机构和社会工作者都致力于开展一系列的预防行动,包括家庭生活教育、社区宣传、儿童保护政策与法律倡导等,当儿童虐待或儿童忽视现象发生后,政府部门、社会工作者、社会服务机构等也将先后介入这些家庭,并根据问题的性质和后果,参照法律和政策规定的程序等采取不同的干预步骤。

儿童期是一个人成长的重要时期,而在这个过程中家庭是一个核心空间。在成长过程中,除了接受学校的正规教育,儿童主要是通过家庭内部与父母的互动过程逐步实现社会化目标的。对儿童来说,心理发展、人格

形成、性格形成与智力成熟等都与家庭密切相关。因此,对政府和社会工作者而言,为家庭提供支持性社会服务的核心目标就应该是保护家庭功能的正常运行和促进家庭内部关系的和谐发展,这也是西方福利国家社会政策的一项主要内容。

2. 国家对家庭的支持:以家庭支持为本的社会政策

在19世纪工业革命时期,功利主义和社会达尔文主义主导了社会价值观,国家和大众对贫困和问题家庭的看法比较负面,认为贫困是个人和家庭的失败,也是贫民道德败坏的表现。当时政府针对贫困家庭和贫民采取的措施或干预基本是出于社会控制的目的,突出惩戒和规制的行动导向,这使得社会贫富两极分化更加严重,穷人被主流社会排斥和剥夺,越轨、犯罪等失范行为很容易成为贫困阶层生存的策略,而这又进一步导致以惩戒为目的的社会控制机制不断增强。20世纪40年代中期以来尤其是随着福利国家的建立与发展,发达国家逐步建立并完善了针对儿童和妇女的社会政策,并根据经济社会发展的需要制定调整妇女就业与儿童照顾的关系。

在20世纪40年代中期至60年代,福利国家社会政策的主要目标是建立富裕繁荣的社会,通过充分就业和建立国家主导的宏观经济体系以及一系列社会保险与社会服务的制度安排,来实现经济与社会协调发展。出于对人口增加和经济发展等的长期考虑,儿童的价值被国家和大众所强调,因此政府决策者在制定和实施社会政策时,必须考虑如何通过社会保护与社会服务的制度安排来促进儿童的健康成长与家庭的发展。在英国、欧洲大陆和斯堪的纳维亚国家,家庭政策都在不同程度上得到实施。按照埃斯平—安德森的看法,在福利国家内部,家庭是儿童照顾的主要单位。但是,家庭的照顾功能会随着妇女(母亲)的就业和社会参与有所改变,而儿童照顾也将因母亲的劳动参与发生变化,这种关系的变化取决于国家如何看待妇女就业的重要性以及如何看待儿童照顾的责任分担。从政府的角度来看,促进经济发展的重要前提是就业,而传统的就业是以男性为主,如果试图将全民就业或充分就业纳入政策范畴,决策者将不得不考虑家庭人口再生产与儿童照顾的服务安排问题。尽管女性就业被人们广泛接受,也被政府鼓励,但是长期以来家庭内部的传统分工模式并没有发生本质的变化,家庭照顾尤其是儿童照顾的责任依然主要落在妇女(母亲)身上。因此,从平衡经济发展与社会关系的角度出发,福利国家的政策决策者认识到,为有子女的家庭提供必要的支持是完善社会政策的必然选项。在妇女就业普遍和家庭面临日益增加的压力的前提下,政府应为妇女在工

作与家庭之间的平衡提供帮助,这样在很多福利国家里,支持家庭的政策与措施就应运而生。

在全球化时代的今天,家庭已经演变成一个复杂的单元。在西方,家庭的内涵也已超出传统的范畴,家庭的形式各种各样,家庭的问题依然层出不穷。社会变迁和经济社会发展节奏的改变,加剧了家庭面临各种风险的压力,但也同样增加了家庭内部脆弱群体尤其是儿童面临的各种风险,因此针对儿童的社会保护与服务就显得异常重要。

3. 儿童保护与家庭服务政策的发展

在儿童保护领域,随着社会变迁进程不断加快,发达国家的政府和学界认识到,了解和评估儿童在不同环境下可能面临的风险变得日益重要,它对正确制定和实施儿童保护的相关政策也不可或缺。在很长一段时间里,决策者和研究者都很容易将儿童虐待和儿童忽视等问题的原因与父母的行为模式作直接的因果链假设,并自然做出线性分析。比如,父母如果没有药物滥用的行为,其个人行为就是安全的,对子女也不容易产生虐待等后果。但是,在现实中,儿童在家庭内部遭受虐待或忽视的原因非常复杂,社会政策决策者和社会服务机构显然不能从简单的线性逻辑出发来制定对策。最近有学者提出,复杂理论(complexity theory)的应用可以帮助社会科学家和政策决策者有效地评估在儿童保护方面面临的各种风险,通过强调动态分析和风险的关联分析,研究者可以进一步认识到人类行为与后果之间存在的复杂联系,以及传统的对儿童风险的简单评估可能出现的负面结果。^④

避免儿童在家庭内部和其他环境下受到伤害、保护儿童的安全与福祉一直都是儿童保护与相关社会服务的宗旨。同早期主要通过司法干预不同,今天西方国家的儿童保护已经成为社会工作的一个主要服务领域。在以社会工作者为主导专业服务方式里,司法、精神健康、医疗、护理和教育领域的专业人员主要扮演协助和配合前者开展儿童保护的角色,这种实践模式在发达国家已制度化了。在西方,由于儿童保护的更多是将儿童自身当作一个权利主体来看待,也更多从儿童福祉的最大化来考虑,政府部门与社会工作者等专业群体在评估与选择儿童保护的手段与服务方式时,往往要权衡家庭和照顾机构(分别由政府和非营利组织举办)在提供相应服务时的不同特点与优劣。尤其是针对儿童虐待这类严重损害儿童权益的行为时,社会政策决策者和社会工作专业人员需要重点评估和选择更有利于保护儿童的服务范畴与方法,促进儿童的身心康复与健康成长。表1展现的当代西方学者对这一问题的分析取向和思路,值得我们借鉴。

表1 吉尔伯特提出的以儿童保护与家庭服务为导向的分析框架

	儿童保护	家庭服务
问题框架	个人的/道德的	社会的/心理的
干预	立法的/调查性的	治疗性的/需求评估
政府—儿童家长关系	逆向的	伙伴式的
离开儿童院舍机构	非自愿的	自愿的

资料来源:Gilbert, N., *Combating Child Abuse: International Perspectives and Trends*, New York/Oxford: Oxford University Press, 1997.

在表1中,美国学者内尔·吉尔伯特提出了儿童保护与家庭服务为导向的分析框架,清晰地展现了儿童保护与家庭服务在处理儿童虐待问题上应考虑的不同要素与采取的分析路径。值得注意的是,作为社会服务和儿童保护的机构与专业工作者应充分认识到,不同类型的干预和处置办法,可能对儿童及儿童所在的家庭产生不同的影响与后果。同时,在不同的儿童照顾场所或机构里,法律、专业实践、代际关系等涉及的伦理要素与道德规定产生的影响也是不同的。在实施家庭和儿童保护等具体服务内容时,由于公权介入以及私领域情感和人际关系的微妙性,社会工作专业实践往往面临令人尴尬的局面。在英美等发达国家,近年来因儿童保护案例的处置导致了众多家庭的破裂,从儿童与父母亲子关系及照顾的适切性角度来看,这是否是一个可以避免的结局呢?这一问题引起了政府和大众的深思。尤其是,政府或非营利机构提供的儿童保护场所,是否真正有利于儿童的健康成长与福祉改善?如何保护儿童所在的家庭及其功能修复,促进儿童与父母等亲属照顾者关系的健康发展?这些都是当代社会工作专业与政府社会政策决策者需要解答的课题。在西方社会,国家主导的机构照顾模式在过去的实践中被证明是失败的和不足取的,官僚性、冷漠、缺乏人性以及组织的自利性让政府决策者和社会工作专业者认识到,针对孤儿、残疾儿童等的儿童照顾与服务应该放在家庭或接近家庭的环境中实施。因此,20世纪80年代以来英国等福利国家开始倡导“社区照顾”。针对国际组织(如联合国)和各国政府提出的“儿童权利”概念,儿童获得生存、成长和发展等机会是其不可剥夺的基本权利,属于基本的人权范畴。从这个角度出发,西方发达国家和国际组织还进一步提出,非营利组织或公益性社会组织对儿童提供的帮助应不带施舍的性质,儿童获得相应的服务和照顾是他们天然的权利,同时相关的儿童照顾机构也可以拒绝带有施舍性质的捐助服务。

福利国家的儿童保护 及相关政策发展经验的比较分析

由于历史、文化和社会政策的政治经济基础不同,不同福利国家针对儿童的社会福利与服务安排存在差异,有关儿童福利与儿童保护的制度设计也各不相同。G. 埃斯平-安德森把福利国家归结为三大类别,即自由的福利国家、法团主义的福利国家和社会民主的福利国家。这一分类主要是根据国家对社会福利再分配水平和由此产生的社会分层的指数化后果来区分的。根据这种分类,不同类型的福利国家在国家、市场与家庭三者中社会福利的资源分配和满足渠道对社会阶级关系造成了不同的影响。根据这种分类方法,G. 埃斯平-安德森认为福利服务和津贴项目的全民主义原则和社会权的去商品化(De-commodification)指数是判定福利体制归属的主要参考依据。在不同的福利国家,由于实施社会政策的约束及动机不同,针对儿童保护的社会政策实践经验也显示出不同特征。在福利国家体制里,儿童经常被描绘成“被照顾者”或“非经济活动人口”,儿童的主体位置并未凸显。然而,从劳动力的结构与延续性来看,儿童对一个国家或地区未来经济与社会发展的价值却非常重要。换言之,儿童今天的状况将决定未来社会经济发展的动力或活力。因此,儿童基本需要的满足、儿童福利与社会服务的提供是国家和社会服务部门的一个长远战略任务。

1. 自由福利国家的儿童保护体系及政策:英国

作为一个经典的福利国家,英国通过《贝弗里奇报告》(即《社会保险及相关社会服务》)确定了福利国家的核心原则:第一,有酬劳动是公民收入的主要来源,国家的角色是为那些因变故而失去收入的个人或家庭提供有限的补贴;第二,确保充分就业的目标得以实现,从而尽可能减少保险项目的成本;第三,充分就业意味着男性的充分就业。1945年英国颁布了《家庭津贴法案》,1948年颁布了《儿童法案》。同时,由于英国为所有国民提供了质量较高的全民免费医疗服务(国民保健服务)和免费的公立中小学义务教育,英国国民尤其是儿童一度享有几乎世界上最好的福利与公共服务,这与福利国家当初设定的充分就业与国家复兴等目标密切相关,在一定程度上也确保了公民在教育、医疗和社会服务等方面获得平等的权利。

在英国,儿童保护政策与相关服务的主要变化发生在20世纪80年代以后,这与当时兴起的新右派的保守思潮密切相关。在撒切尔主政及后来的一段时期,在社会政策方面,政府和保守党极力主张减少对弱势人群的国家福利支出,提高社会救助的审查标准,鼓励穷人及家庭

的自我依赖,强调工作伦理。在儿童、残疾人和老年人的照顾方面,政府强调家庭和社区在社会服务与照顾中的作用,反对院舍照顾。1979~1997年,由执政的保守党主导的福利改革导致了一系列负面后果,贫困率尤其是妇女与儿童贫困率居高不下、社会问题丛生、失业率上升、经济停滞不前。自1997年工党领袖布莱尔执政以来,提出了“第三条道路”的改革主张,他将之定义为“传统的社会民主主义和新自由主义的结合,用以对政府管理、福利国家、教育、政治文化、劳动力就业等领域进行社会改革”。布莱尔领导的工党致力于变迁、改革和创新福利国家,通过实施新的社会战略来重塑平等和自立的社会价值,从而使福利国家更具效率。在新工党执政时期,英国政府采取的是一种新自由主义的社会政策,推行的福利政策主要使穷人和贫困家庭受惠,采取的改革措施则是“以工作换福利”的方案。然而,对许多贫困家庭尤其是数以万计的未婚生育的单身母亲(lone mother)与离婚导致的单亲母亲(single mother)家庭来说,这样做的结果无异于雪上加霜。新工党政府福利改革的措施主要是:第一,通过采取增加人力资本的方法,减少失业,推动对缺乏技术和训练的劳动力的培训;第二,鼓励劳动适龄人口尽可能工作而不是依赖福利,实现“能工作的自食其力,不能工作有国家保障”的原则。政府积极鼓励单身母亲、长期失业者及伴侣、残疾人和年满50岁的人尽可能工作,从而终结“福利依赖”现象。在英国(尤其是英格兰),儿童保护的立法和政策框架由中央政府制定,它们为儿童保护的实践提供具体指引与程序。具体的服务与实践运作则交给数以百计的地方政府。自从20世纪90年代以来,英国的儿童保护体系一直备受争议,由警察和社会工作者组成的针对儿童虐待案件的联合调查小组的工作方式也遭到诟病。在福利改革过程中,这种由专业人士组成的工作小组因政府的服务重组而发生变化,回应儿童的需要成为一般化的实践方式,在政府的政策指南里,“保卫”替代了“保护”。2008年英国废弃了“儿童保护注册局”(The child protection register)这一中央统筹的、针对儿童保护的多机构参与的工作小组。毋庸讳言,缺乏中央统筹的方针政策指引,单纯依靠地方政府的服务来应对儿童虐待这样的复杂案件和服务领域显然已经变得力不从心。^⑩在当前政府财政危机、经济不景气和社会问题丛生的背景下,英国儿童保护政策的深入改革与相关社会服务的改善仍将遭遇重重困境。尽管如此,就儿童照顾与保护领域而言,英国多年来针对受虐待儿童和被忽视儿童(危机中的儿童)提供的家庭寄养服务,以及在针对儿童的院舍照顾方面的实践经验仍然值得借鉴。

2. 法团主义福利国家的儿童保护体系及政策:德国

作为欧洲大陆典型的法团主义福利国家,德国的福利体制具有悠久的社会保险和注重志愿服务部门及家庭照顾功能的传统。由于福利性别分工的特征与就业男性主导模式的影响,德国一直比较注重家庭承担照顾儿童的功能。作为一个联邦共和国,德国政府包括市镇、区、州和联邦(中央)多个层面,尽管各级政府都对儿童福利与保护负有责任,但是儿童照顾仍主要由家庭来承担。政府与志愿部门(非营利组织)在儿童照顾服务中发挥辅助的功能,只有出现儿童困境和危险状况时,政府与专业机构才会实施干预。与大多数欧陆国家一样,德国仍然坚持民事法律制度,由父母作为儿童的监护人,是民法典在19世纪末以来确立的突出个人主义的指导原则。国家法规规定,在儿童需要监护人的时候,父母应承担对儿童的法律和个人的责任。作为一个以社会保险为基础的欧洲大陆福利国家,德国的社会服务主要由各个州政府来负责,涉及儿童照顾的财政与行政管理都下放到州政府、市政府和地区层面。“辅助原则”确立了志愿部门在儿童照顾服务中的提供者角色,而具体的政策则由市和地区政府决定。因此,儿童照顾服务的地方化实践也在一定程度上导致了各地社会服务的差异。相比起盎格鲁-撒克逊国家,在儿童照顾服务领域,德国的私营部门比较弱小。在德国,由于福利制度是强调男性养家模式,长期以来婚后女性就业率并不高,儿童照顾主要依赖家庭。就制度层面来说,德国的儿童保护主要通过联邦家庭法、主管儿童青少年事务的地方政府部门和各地的“家庭法庭”(family court)来实现。直至20世纪90年代末在德国,尽管人们一直关注儿童法律问题,但是德国受监护的儿童的法律并未有明显变化。德国民法规定,一旦儿童的福祉面临风险,家庭法庭就可能限制或撤销父母的监护权,这样做的目的是为了保护儿童的福利。2000年,德国联邦政府颁布了《教育中严禁暴力的法案》和《反暴力保护法》,这两部法案都明确了儿童保护的重要性和确保儿童不受暴力伤害的权利,对儿童保护做出了重要贡献。在德国,只有当没有其他更合适的改善危险处境中的儿童福祉方法的时候,对儿童保护的法定的国家干预才付诸实施。这是因为国家干预会使得父母与儿童分离,这是倡导家庭照顾和家庭保护优先的政府所不愿看到的。在德国,从事儿童保护的工作人员的素质较高,绝大多数工作者都有大学学历并拥有社会工作学位。同其他国家的儿童保护体系相比,德国的儿童保护体系是“家庭服务导向”和“整体性的”。^⑩

近年来,德国的儿童保护领域也在不断发展证据为本的儿童保护实践。由于文化、制度基础和政治实践的差异,德国的儿童保护体系所具有的关键特征值得人们

深思:第一,立法框架强调对预防家庭破裂的社会承担,注重对脆弱家庭提供特定的社会服务;第二,儿童保护体系强调儿童青少年的寻求服务、接受保密的建议和获得他们所需要的帮助的权利;第三,该体系确定应与儿童青少年和相关团体协商帮助儿童青少年的义务和行动计划;第四,德国的儿童保护体系在社会与政治政策上有一个传统就是突出辅助性和各级志愿部门社会组织的支持角色。^⑪总体而言,德国的儿童保护服务和立法体系十分强调家庭作为儿童照顾单位的作用和政府对家庭的支持。因此,在儿童保护领域预防服务是极其关键的。也有研究指出,对儿童保护服务机构来说,对儿童虐待的原因和后果的公共宣传应避免对家庭产生辱化效果,同时儿童保护服务机构应尽可能拓展其服务范围以确保任何有需要的人都可以接受到相关服务。^⑫

3. 社会民主福利国家的儿童保护体系及政策:瑞典

瑞典是一个具有深厚社会民主传统的、强调国家责任的北欧福利国家,儿童福利与照顾服务体系十分完备。儿童津贴、国家提供的低廉的儿童照顾服务、就业的性别平等制度和双亲假期制度(parental leave)都确保了儿童在一个比较好的环境中得到全面照顾与服务。随着20世纪80年代出现的经济萧条和90年代的财政危机,瑞典的公共服务规模开始出现收缩。近年来尤其是自2006年中间偏右的政府上台,开始推行积极的就业政策,旨在鼓励人们在劳动力市场接受受薪工作的政策改革,减少人们对国家福利的依赖。这一改革措施对过去依赖政府救助津贴的单身父母有影响,该政策要求所有的救助者必须向政府提出申请并接受家计调查,其结果是儿童的相对贫困问题出现了,同时贫富之间的收入差距在拉大,这些后果与福利国家的社会团结与平等目标是背道而驰的。

然而,与自由的福利体制相比,在欧洲大陆与斯堪的纳维亚福利国家体系内,儿童照顾政策更倾向于强调在工作与家庭之间保持平衡的规范,相关的儿童保护政策也在很大程度上突出了权利与平等的概念。^⑬而在自由的福利体制内,受新自由主义思潮的影响以及福利改革中对工作伦理的强调,家庭与儿童照顾及保护往往被经济效率与成本—收益分析所左右。在瑞典,政府在儿童保护领域与志愿部门(第三部门)结成一种伙伴关系,注重在国家、市场与市民社会三者间建立一种混合福利经济。就儿童保护服务而言,瑞典的实践非常重视地方政府的作用,通过对处于危机或风险处境中的儿童的预防、调查、社会支持与家庭治疗和照顾四个主要方式,全面开展针对儿童保护的服务,这些服务都是在法律的框架下由政府承担主要责任并由专业人员(主要是社会工作者)来完成。同时,作为一个注重性别平等和公民权利均等

的福利国家,瑞典还建立了比较完善的家庭政策,保证儿童从一周岁到18周岁都可以接受儿童津贴和儿童照顾服务,这是瑞典保持了较高生育率和女性劳动参与率的重要制度基础。同时,作为一个发达的福利国家,瑞典还在各个层面为不同年龄阶段和不同环境下的儿童青少年提供高质量的照顾与教育服务,这在很大程度上减少了儿童处于风险或危机的机会,从而也确保了国家拥有源源不断的高素质劳动力。与其他类型的福利国家相比较而言,瑞典在儿童保护领域更注重政府行政管理的责任、地方政府的服务和对家庭政策的实施。但是,近年来随着经济社会政策的变化、离婚率升高、移民增加和家庭结构变化等因素,儿童照顾也遇到新的挑战。

综上,不同类型的福利国家在儿童保护福利及服务方面存在差异,这些差异一方面是英国普通法和欧洲大陆法之间的差异导致的结果,另一方面也反映了不同福利国家在儿童保护政策与措施上所具有的不同制度基础。从本质上看,福利国家儿童保护实践差异不大。在所有福利国家或发达国家里,针对儿童保护国家都有完备的立法,都在政府层面上制定了相应的政策和干预措施,在司法体系里针对儿童保护和相关权益采取了跨专业的评估、干预服务和保护机制,不仅注重保护儿童的权利,也十分重视家庭照顾功能和父母在儿童发展中的作用。

结论与讨论:福利国家的儿童保护 及相关政策经验对中国的启示

自工业革命时期济贫法实践和民间慈善对儿童问题及儿童福利的最初关注开始,到西方资本主义进入福利国家时期以来,欧洲和北美社会的儿童福利和儿童保护政策发生了深刻的变化。学者指出,三种儿童权利取向深刻影响了欧美相关社会政策的发展:第一,传统取向,此种取向认为父母是儿童自然的保护者;第二,保护取向,此取向对社会的规制与干预角色进行了界定;第三,自由主义取向,此取向强调儿童与青少年的相对独立性。^⑮换言之,在西方的儿童保护观念与实践发展进程中,人们对如何妥善保护儿童权益以及平衡家庭和社会在儿童保护中的权力的思考经历了深刻的变迁过程。西方发达国家在福利制度和儿童保护政策方面已经先行我们一大步,在儿童福利与儿童保护政策措施与服务方面相对做得比较完备与规范,其主要政策与实践经验在以下几方面值得中国借鉴:第一,儿童保护政策应与总体的社会政策尤其是家庭政策紧密联系在一起;第二,儿童保护政策与服务应单独通过立法和独立的政府机构来统筹,建立跨部门的合作机制联合实施对儿童权益的保护;第三,社会工作专业应与儿童保护司法机构建立紧密的

合作关系,专业服务体系应由问题与需要评估、干预方法、服务机构的介入、家庭与服务机构的关系模式、干预后儿童主观福祉的评价与政策发展等构成;第四,儿童保护中的文化与制度问题,应在儿童保护服务中注重研究不同的照顾文化和家庭制度的演变,进一步弥合儿童照顾的需要与服务之间的差距;第五,在全球化背景下,注重吸收和学习儿童保护政策及社会服务与人权保障制度发展的国际经验。

从中国社会的历史与现实来看,在私领域,家庭一直是儿童照顾的基本单位,也是儿童保护的重要场所。而在公共领域,学校是儿童接受教育、照顾和保护的核心场所。然而,随着中国社会转型的加快和家庭结构变化及流动性的增加,学校出现了重教学轻教育的现象,农村地区撤校合并的情形在一定程度上加重了儿童及家庭的负担,交通的不便利使得儿童上下学安全也成为一些乡村地区的隐患。同时,在当今社会转型和生活方式变化不断加快的前提下,作为儿童保护私领域之基础的家庭面临着父母离异、家庭重组和家庭解体等一系列的挑战和困境,而传统的照顾者母亲也因就业而使得家庭内部的性别分工发生了变化。据估算在中国农村留守儿童人数超过6000万。在父母社会角色变化、家庭流动加剧和照顾者社会压力增大的背景下很容易出现儿童被忽视甚至被虐待的现象。而事实上,无论是在城市还是农村,儿童被忽视和被虐待的事件屡有发生,值得政府和社会高度关注,建立一个完备的儿童保护和相应的社会支持体系刻不容缓。而要建立和完善符合中国国情和文化的儿童保护体系,笔者认为应着重从以下几方面推进制度的设计与相关政策的实施及针对儿童保护问题的社会治理:第一,政府主管部门应建立儿童保护的信息共享平台和问题报告机制,有效掌握孤残儿童和流浪儿童的基础数据,对处于风险中的儿童进行有效监督。针对儿童脆弱性或风险的不同等级,对儿童保护对象进行分类,根据我国城乡社会变迁的现状与趋势,重点对孤儿、残疾儿童、农村留守儿童、城市流浪乞讨儿童等设定并统筹好相应的社区照顾或机构照顾设施,提供必要的生活照顾、心理疏导等服务,确保上述儿童的基本权利得到保障。第二,在儿童权利保护立法的基础上,制定并实施以儿童为中心的社会政策,将“儿童福利”纳入社会保障体系中,统一设立“儿童津贴”,将“独生子女费”并入儿童津贴。同时,将与儿童权利相关的经济支持(处于危机中的儿童保护经费)和社会服务(学校社会工作)进行城乡统筹并纳入各级政府财政。第三,制定并实施以儿童为中心的家庭政策,政府和社会组织通过购买服务的方式为有0~16岁儿童的城乡家庭提供必要的支持。当前的重点是要建立

有效的工作机制,加入更多的政府机构,以民政部为牵头部门,通过社会工作者的介入,实质性推动与儿童相关的社会服务。第四,创造以儿童为中心的学校友好制度,使儿童在学校不仅能够接受良好的教育,也为儿童的身心发育提供一个安全、温暖和舒心的环境。最重要的是我们要进一步明确儿童保护的责任和任务分工,建立跨部门和跨专业的儿童保护合作机制。2014年2月《社会救助暂行办法》的出台为儿童的社会保护提供了一个新的契机。在政府大力推进深化改革的背景下,政府机构、社会组织和社会工作者应深思,如何不断通过加强社会政策的实施,完善儿童照顾与儿童保护的社会服务与专业治理,通过社会工作专业队伍和相关专业人员的合作,探索并建立一个具有中国特色、专业化和制度化的儿童照顾与儿童保护体系,在实现中国梦的道路上为广大城乡儿童创造一个安全、舒适和美好的成长环境,为建立人力资源强国和促进国家经济社会的可持续发展打下良好的基础。

- ① Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: The Polity Press, 1990.
- ② Gilbert, N., Parton, N. & Skivenes, M., *Child Protection Systems: International Trends and Orientations*, Oxford: Oxford University Press, 2011.
- ③ Donzelot, J., *The Policing of Families*, London: Hutchinson, 1979.
- ④ Hegar, R., "The rights and status of children: International concerns for social work", *International Social Work*, 1989, 32, pp. 107 ~ 116.
- ⑤ Wormer, K., "Child welfare practice in cultural context: Norway and the USA", *International Social Work*, 1993, 36, pp. 301 ~ 314.
- ⑥ 熊跃根 《论国家、市场与福利之间的关系:西方社会政策理念发展及其反思》,《社会学研究》1999年第3期。
- ⑦ Federico, R. C., *The Social Welfare Institution: An Introduction, Third Edition*, Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and

Company, 1980.

- ⑧ Parton, N., "Child Protection and Safeguarding in England: Changing and Competing Conceptions of Risk and their Implications for Social Work", *British Journal of Social Work*, 2011, 41(5), pp. 854 ~ 875; Scourfield, J. and Welsh, I., "Risk, Reflexivity and Social Control in Child Protection: New Times or same Old Story?" *Critical Social Policy*, 2003, 23(3), pp. 398 ~ 420.
- ⑨ Stevens, I. and Hassett, P., "Applying complexity theory to risk in child protection practice", *Childhood*, 2007, 14, pp. 128 ~ 144.
- ⑩ Davies, L., "Child protection guidance is under threat", *The Guardian*, 2012, 9.
- ⑪ Gilbert, N., *Combating Child Abuse: International Perspectives and Trends*, New York: Oxford University Press, 1997.
- ⑫ Kindler, H., "Developing evidence-based child protection practice: A view from Germany", *Research on Social Work Practice*, 2008, 18(4), pp. 319 ~ 324.
- ⑬ Evers, A., Lewis, J. and Ruedel, B., "Developing child-care provisions in England and Germany: Problems of governance", *Journal of European Social Policy*, 2005, 15(3), pp. 195 ~ 209.
- ⑭ White, L. A., "Explaining differences in child care policy development in France and the USA: Norms, frames, programmatic ideas", *International Political Science Review*, 2009, 30, pp. 385 ~ 405.
- ⑮ Hegar, R., "The rights and status of children: International concerns for social work", *International Social Work*, 1989, 32, pp. 107 ~ 116.

作者简介:熊跃根,1965年生,北京大学社会学系教授、博士生导师,教育部人文社科重点研究基地北京大学社会与发展研究中心研究员。

(责任编辑:丁惠平)