

儿童救助保护服务体系建设中的社会工作

◆ 邓锁

城镇化进程中的人口流动与家庭变迁对儿童的生存和发展产生了深刻影响，其中困境儿童群体尤其受到政府与社会的广泛关注。近年来，我国儿童福利事业有了较快发展，无论是顶层制度设计还是基层服务能力建设都得到了有效推动。2019年初，伴随新一轮政府机构改革，民政部成立了儿童福利司，基本建立了全国城乡社区儿童福利的工作队伍。同年，民政部等部门还陆续出台了有关健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系、加强事实无人抚养儿童保障工作等相关意见，要求进一步提升未成年人救助保护机构和儿童福利机构的服务能力，督促各级部门协助强化儿童监护责任。在新冠肺炎疫情防控期间，国务院还发布了因疫情影响造成监护缺失儿童的救助保护工作方案，为特殊时期的困境儿童帮扶提供更多支持。可以说，我国儿童福利事业已经进入全面深化发展的历史时期，迫切需要加快提升相关政策与服务体系运行的能力水平。

儿童救助保护服务与社会工作

儿童救助保护服务是儿童福利制度的基础构成，也是困境儿童的兜底安全网。儿童的救助保护本质上反映了国家与家庭关系的变迁特征，在人口流动和老龄化的背景下，儿童抚育和监护的风险加大，留守儿童、困境儿童以及空巢老人等问题都凸显了城乡发展进程中的家庭照顾危机，要求政府发挥更加



资料图片：社会工作者开展“保护儿童，倾听儿童的声音”活动

积极的支持性甚至替代性功能。

过去十年来，在适度普惠型儿童福利制度建设目标下，我国儿童福利的范畴逐渐扩大，从关注儿童的自身生存困境到日益强调对于儿童家庭困境、监护困境的回应。应该说，对儿童监护缺失、监护不当和监护侵害等政策与服务介入将是未来儿童福利制度发展的重要着力点，也彰显了儿童权利保护的现代福利理念。在实践层面，民政部等有关加强儿童关爱服务体系的意见出台之后，儿童救助保护服务体系建设受到各地重视，儿童救助保护的主管机构逐渐明确，基层儿童救助保护的架构初具雏形。例如，广西、甘肃、贵州等多地已经出台政策，加快推动未成年救助保护机构的转型升级，建设区域性养育机构，拓展儿童福利机构的社会服务功能。在疫情期间，多地还陆续开通儿童救助保护热线，开展对儿童临时监护、应急处置以及评估帮扶等服务。相较于以往对困境儿童的生存型救助，儿童救助保护服务要求更加专业的理念、知

识和方法的运用，由此对儿童社会工作的发展有了更高的要求。

社会工作儿童救助保护服务体系建设的专业支撑。在当前儿童救助保护领域，社会工作发挥了重要的协同作用。近年来，各地大力推动政府购买服务，积极培育儿童服务类的社会工作服务机构和公益组织，引导政府购买服务与基层儿童工作的有效衔接，促进了留守儿童和困境儿童关爱保护服务的专业化发展。然而，社会工作在儿童救助保护服务中的参与仍然面临着诸多挑战。如一些偏远地区儿童救助保护的很大，但基层民政力量薄弱，社会组织与社会工作发展较为滞后，社会工作难以在儿童福利服务中有效参与并发挥优势。此外，受到政府购买服务项目化运作的限制，一些地区社会组织所提供的儿童关爱保护服务持续性和深入性不够，社工机构和人员缺乏发展稳定性，对发挥长远的服务成效不利。

儿童救助保护服务中的社会工作发展需要得到更强有力的支持，

这要求构建整合性的儿童救助保护服务体系,更加明晰社会工作的职责定位,推动社会工作从协同参与到有机整合的转型。

儿童救助保护服务体系整合与社会工作参与

在社会福利服务领域,服务对象往往面临着差异性和多元化的需求,如父母的精神健康与其就业、养老、儿童监护等需求相互关联,要求社会工作者链接、动员不同层次和部门的资源,因而服务整合成为福利服务体系有效运行的关键,它反映了社会工作“人在情境中”的系统视角。

儿童救助保护服务体系的综合发展可分别体现在纵向和横向两个维度上。纵向的服务整合是指政府部门内以各级儿童救助和保护主体所形成的密切配合、上下衔接的服务体系。我国已经逐渐确立了市、县(区)、镇(街)、村(居)四级行政体系和工作队伍,各级儿童福利机构和未成年人保护中心在儿童救助和保护中的功能定位亦日益明确。纵向服务整合的任务是健全完善儿童福利行政体系,以顶层设计为依循,落实各级儿童救助与保护的承担主体,规范儿童救助保护的上下职责分工。横向维度的整合则是指政府各个部门之间、政府与社会组织和社会组织之间所形成的儿童救助保护服务网络。横向整合要求不同的部门、组织之间建立合作信任关系,以儿童服务需求为中心,形成规范有序的服务协作与转介体系。纵向与横向的服务体系并非分割的,而是根据儿童救助和保护的风险程度,在监测预防、强制报告、应急处置、评估帮扶、

监护干预等不同环节实现有机联动和无缝转介。社会工作是推动儿童救助与保护服务体系有效运作的主体性专业力量,而其有效性的发挥依赖于专业岗位及其职责在这一体系中的明确定位。

首先,对于高风险的监护缺失困境儿童,社会工作者在法律和行政授权下,承担对儿童和家庭的风险评估、应急介入以及帮扶安置等职责。一般来说,社会工作的这一角色是依托于政府公权力而得以实现的。比如儿童突然遭遇严重家庭暴力、监护人突然失去监护能力或失踪等情况,常常需要地方民政部门牵头,公安、教育、卫生、法院、检察院、妇联等不同部门的配合参与,确定适当的介入方案,落实紧急救助措施如儿童户籍、上学以及大病救助等,同时根据儿童监护和家庭状况的评估,确定临时监护、委托监护人或者替代安置的方案。近年来时有发生的相关儿童监护侵害如性侵、虐待等事件,迫切需要以儿童最大利益为中心的专业化介入,避免对儿童的二次伤害,社会工作在此类高风险儿童救助保护中可发挥部门协调、依法安置等重要作用,需要国家相关的立法及政策予以明确。而与西方国家一家庭对立的狭义儿童保护取向不同,我国许多儿童监护问题也反映了家庭贫困、亲职能力不足等发展性困境,“国家一家庭一社会”的合力监护十分必要,也需要社会工作的有效介入。

其次,对于中低风险的困境儿童,社会工作可以通过政府与社会组织的合作在儿童救助和保护的预防、帮扶等领域发挥专业作用,如以政府购买服务项目为依托,社会工作服务机构、志愿服务组织

等在专业的理念和方法指导下,为农村留守儿童和困境儿童提供关爱保护服务。需要强调的是,社会组织所开展的服务不应是碎片化、短期性的,而应以健全完善基层儿童救助和保护服务体系为依归,如通过加强社区困境儿童需求评估、发现报告以及关爱支持等服务的规范化和专业化,夯实儿童救助保护服务体系的社区基础。

最后,应当着力规范不同儿童救助保护主体之间的服务联动和转介程序,促进包括跨政府部门、社会组织等的服务协作行动,建立高风险儿童的个案管理体系,织牢织密儿童救助保护服务的安全网。在理想状态下,社会工作者应当处于安全网的中心,儿童救助和保护服务体系应当为社会工作者的儿童服务提供支持和赋权,协助其有效地动员和整合不同部门的福利资源。

不同国家和地区的发展经验表明,社会工作在儿童救助保护中有着不可替代的作用,而其专业功能的发挥依赖于一个整合运行的儿童福利服务体系。民政部儿童福利司成立之后,我国儿童福利的行政体系日益健全,各级儿童救助保护主体的制度定位逐渐明确,社会工作专业力量的参与也能够获得更大的空间。在未来发展中,还应当重视儿童救助保护服务的制度设计,包括不同层次和部门主体的角色与分工、服务规范指引等,进一步强化纵向与横向服务体系的有序联动。基于困境儿童的风险程度,还可以推动分层分类的社会工作服务,为一线社会工作者赋权,强化儿童需求为中心的政策与部门合力,推动儿童救助与保护服务体系的规范运行。

(作者系北京大学社会学系副教授)