

# 福利与保护之间： 家国关系变迁中的事实无人抚养儿童政策执行

邓 锁

(北京大学 社会学系 北京 100871)

关键词: 事实无人抚养儿童; 保护逻辑; 福利逻辑; 政策执行

摘要: 儿童兜底监护的国家责任日益获得重视,本研究以事实无人抚养儿童政策执行为例,通过政策梳理和在Z县执行的案例分析,发现基层政策执行者往往面临着福利逻辑和保护逻辑的二元制度张力。保护逻辑强调儿童监护关系的法律证实而忽略了复杂的家庭伦理情境,可能带来实际监护缺失儿童的政策排斥;福利逻辑强调对事实无人抚养儿童与家庭的及时救助,却也导致对儿童监护保护需求的回应不足。基层工作者对两种制度逻辑的调适是家国关系的变迁表征,也反映了儿童福利制度的转型特征。本文基于研究指出,应当加强城乡人口流动背景下脆弱家庭儿童抚育的政策支持,进一步健全完善基层儿童福利服务体系。

中图分类号: C913.7

文献标识: A

文章编号: 1004-2563(2022)06-0019-13

## Between Welfare and Protection: Implementing Policies on De Facto Orphans in the Changing Family-State Relationships

DENG Suo

(Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871, China)

**Key Words:** de facto orphans; protection logic; welfare logic; policy implementation

**Abstract:** The state's responsibility for the guardianship of de facto orphans has attracted increasing attention. This study finds that the implementation of policy on de facto orphans is laden with an institutional tension between the welfare logic and the protection logic. The protection logic emphasizes the legal confirmation of child custody while it ignores the complex situations of family ethics, resulting in policy's exclusion of children in the absence of actual parental care. The welfare logic puts more emphasis on timely assistance to economically disadvantaged children and families, but also leads to insufficient responses to the needs of child custody and protection. Street-level government workers respond to the constraints of complex practical situations by flexibly adjusting the two institutional orientations, although facing difficulties in facilitating policy implementation. The coexistence and mutual adaptation of the two institutional orientations signify the changes in the relationship between the state and the family, and also reflects the transformation of the child welfare system. The future development of the child welfare system should focus more on strengthening policy support for vulnerable families, and upgrading community child welfare service system.

作者简介: 邓锁(1977-),男,北京大学社会学系副教授、博士。研究方向: 儿童福利与社会政策、社会工作。

## 一、问题的提出

中国儿童福利制度在近年来得到快速发展,自上而下的法律法规政策出台是重要的推动力。其中,新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》(以下简称“新未保法”)、《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)及婚姻家庭相关立法规定紧密衔接,更加明确了父母及其他主体在儿童监护中的法律责任,确立了国家监护制度的基本框架和内容,构建以家庭监护为基础、社会监护为补充、国家监护为兜底的未成年人监护制度体系。伴随顶层制度设计的推进,儿童福利治理的体系化进程大大加快。2021年国务院未成年人保护工作领导小组成立,之后县级以上政府普遍成立高层级的未成年人保护议事协调机制或工作委员会,构建覆盖县(区)、镇(街)、村(居)三级儿童福利服务的工作网络,“民政牵头、部门协同、社会参与”的未成年人保护工作格局初步形成。儿童福利逐渐突破以往仅面向孤残和特殊困境儿童的民政工作范畴,进入对全体儿童的法定保护时代。

从狭义的儿童福利到广义的法定保护转向,反映了人口与家庭变迁背景下对困境儿童保护的紧迫性,也体现了现代化进程中家庭事务日渐公法化的趋势。中国城乡人口流动与社会变迁带来儿童保护与发展的严峻挑战,包括较大数量的留守儿童和困境儿童群体、公之于媒体的儿童伤害与监护侵害等事件,引发广泛的社会关注。以往儿童福利政策被认为是对家庭功能不足的补救和兜底,主要强调对于儿童生存困境的救助和保障,但家庭面临着儿童抚育、养老等诸多照顾困境,脆弱或者缺损家庭无法有效地应对家庭和社会变迁的结构性冲击,迫切需要加强国家的政策介入。事实上,过去十年,除了儿童福利外,国家立法也广泛地介入家庭暴力、赡养老人、离婚纠纷等家庭私领域事务,如包括《中华人民共和国反家庭暴力法》《中华人民共和国家庭教育促进法》《中华人民共和国老年人权益保障法》等的制定或修订,显示家庭和国家之间的责任边界正经历着深刻的调整与变迁。

家国关系是儿童福利研究的基础议题。西方国家儿童福利和保护体系发展较早,其中国家亲权理

念的发展对儿童保护运动有深刻影响。儿童问题的公法化主要体现在依据国家亲权对家庭自然亲权进行法律介入所具有的正当性,国家(法院)基于国家亲权原则替代家庭中的父母成为最终的家庭秩序和规制权威<sup>[1]</sup>。家国关系在中国传统社会到现代社会转型中有着与西方不同的历史文化脉络,这是理解中国儿童福利制度发展的重要背景。传统宗法社会中的亲权行使基于亲属尊卑之序,国家通过赋予家长的权力地位以维护父权家长制的伦理秩序<sup>[2]</sup>。然而,百年来引进西方法律改造的历程深刻改变了家庭本位的立法基础,近代以来的国家立法逐渐推动了以个人权利替代家庭主义的现代化进程。中华人民共和国成立之后的不同历史时期,个体主义、家庭主义和国家主义三者之间的价值博弈不断形塑着家庭制度和家庭关系<sup>[3][4]</sup>。在现代立法体系中,承认和保护儿童具有独立的个人权利逐渐得到广泛认可。新未保法和《民法典》赋予了国家基于儿童利益最大化原则、补充或替代行使家庭监护权的法律责任,但面对儿童可能存在的监护困境,国家是否以及如何介入仍然面对着传统家庭主义观念和对儿童保护性干预之间的巨大张力,这也是儿童福利制度建设需要关注的棘手议题。在儿童福利工作实践中,民政或相关政府部门儿童工作者作为国家代理人直接面对家庭儿童抚育和监护困境问题,他们在法律或政策的具体执行中有较大的自由裁量权。基层工作者如何看待、解释以及平衡家庭和国家之间的责任边界,直接影响儿童福利相关政策落地执行的效果,并在一定程度上塑造着“儿童—家庭—国家”三者的关系。与此同时,对儿童福利政策执行的探讨还需要敏感于执行实践可能带来的性别化后果,特别是儿童监护中的母亲身份如何受到国家对家庭介入的影响等。

在此背景下,本文尝试以事实无人抚养儿童政策的执行作为研究案例,尤其聚焦于事实无人抚养儿童政策对象的认定实践,纳入家国关系的视角探讨儿童福利制度的转型特征。民政部等12部门于2019年6月联合出台《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》(以下简称“2019年意见”),体现了国家对于监护缺失儿童的兜底保护责

任,拓展了以往狭义的救助性、福利性政策框架,被认为儿童福利制度建设的一个重要突破。然而,笔者在实地调研中发现,这项实施不久的新政策在落地落实中还存在不少问题和挑战,其中最大的难题在于如何精准地识别和认定事实无人抚养儿童,以实现这一困境儿童群体的“应保尽保”。事实无人抚养儿童不同于孤儿,其监护状态和监护关系具有更大的复杂性,基层工作者需要依据政策要求准确判定政策对象的资格,以防止“错保”和“漏保”。事实无人抚养儿童的识别认定过程,也是作为国家代理人的政策执行者依据怎样的制度逻辑以调整平衡儿童监护中国家责任边界的策略实践。对这一过程的探究能够让我们在更深入探讨城乡人口与家庭变迁进程中明确儿童福利政策的目标和定位。

笔者从2019年开始在云南省Z县持续开展事实无人抚养儿童相关的实地调研。Z县处于云南省高寒山区,是一个以汉族为主的多民族聚居地。全县人口基数大,人均耕地面积少,外出务工是农村居民主要的非农收入来源。2018年该县被列入云南27个深度贫困县之一。Z县18岁以下儿童超过40万人,其中留守和困境儿童比例占到全部儿童总数的近8%。在“2019意见”出台之后,Z县逐渐开始落实事实无人抚养儿童保障政策。笔者与研究团队成员针对这一政策的执行情况,多次对县级民政负责儿童工作的主要领导和工作人员进行访谈,并在县民政局的协调下,与未成年人保护工作委员会成员单位进行了焦点小组座谈,查阅收集了事实无人抚养儿童政策相关的政策文本和统计数据。同时,研究团队还走访了8个乡镇、16个村(居),分别访谈了镇村干部、儿童督导员和儿童主任,对30户困境儿童及其监护人进行了深度访谈。为保护隐私和避免伤害,论文中对所涉及的相关地区、机构和访谈对象进行了化名处理。

## 二、家国关系与儿童福利的制度取向

### (一) 西方儿童福利的多元制度取向

在西方儿童福利领域,国家亲权理念奠定了国家干预家庭事务的理念基础。国家亲权(*parents patriae*)原则可追溯到古罗马时期,现代国家的亲权原则基于国王对臣民的“国家之父”的保护理念,从中世纪以降逐渐在英美等国家实践<sup>[15]</sup>。1889年英国

颁布实施的《预防虐待和忽视儿童法》,被广泛认为是国家干预儿童抚育法理化开端,第二次世界大战后的国家干预主义意识形态以及福利国家的兴起,更进一步扩大了政府对于家庭儿童监护的监督权利和制度保障<sup>[17]</sup>。20世纪之后,在联合国等国际性组织的影响下,儿童权利理念得到广泛倡议和认可,推动了许多国家和地区的儿童福利立法。不过,西方国家不同制度文化传统下儿童福利的制度取向及其实践仍然存在较大差异。

福克斯·哈丁(Fox Harding)较早提出儿童福利中国家与国家关系的类型学划分。根据国家对家庭的干预或支持程度以及纳入儿童权利的考量,哈丁将儿童福利制度划分出四种理想类型,分别是自由放任的父权家庭模式、国家家长主义模式、父母权利中心模式和儿童权利中心模式<sup>[8]</sup>。自由放任的父权家庭模式主张最大限度地限制国家对家庭的干预,强调维系“不受干扰的家庭生活”的重要性,其典型代表是英国维多利亚的父权主导的家庭模式。国家家长主义模式强调儿童的脆弱性和依赖性,认为国家应该通过有组织地保护儿童的行动去捍卫并提高儿童福利,专业儿童工作者作为国家的代理人,更能够准确判断儿童的最佳利益。父母权利中心模式主张国家介入儿童抚育事务的合理性,但倾向于支持家庭的完整性,认为父母是需要国家支持的儿童照顾者。儿童权利中心模式主张基于儿童的能力和主体性来理解国家和家庭的关系,较为极端的视角认为儿童与成年人具有同样的权利,强调所有关于儿童的安排都应该考虑儿童的参与和决策。

哈丁的类型学划分对于理解西方国家和地区的儿童福利制度构型有不少启示。尼尔·吉尔伯特(Neil Gilbert)基于各个国家的经验资料,进一步比较了西方国家儿童福利制度的两种主要模式:儿童保护取向和家庭服务取向。前者以美国、英国和加拿大为代表,假设儿童虐待和忽视主要是由于监护人对儿童的伤害以及家庭功能失调的问题,将儿童虐待问题犯罪化,通过法律的框架来回应儿童保护的需求。后者以北欧等国家为代表,将儿童虐待等问题视为家庭失能的结果,儿童福利的重点是评估与回应家庭的需要,为家庭提供所需要的支持,国家则与家

庭形成伙伴支持关系,共同承担对儿童抚育的责任<sup>[9]</sup>。瑞秋·赫瑟灵顿(Rachael Hetherington)将吉尔伯特的分类与考斯塔·艾斯平-安德森(Gosta Esping-Andersen)的福利体制划分进行比较,指出自由主义福利体制国家更加倾向于儿童保护的制度取向,而社会民主国家与保守福利国家更多属于家庭服务取向<sup>[10][11]</sup>。此外,也有研究者在儿童保护和家庭服务取向之外,基于西方国家的土著原住民文化特征,补充了社区照顾的制度取向。这一取向认为家庭儿童抚育是社区共同的责任,国家儿童福利的介入强调通过与服务、亲属网络及社区共同工作,以发展出合理的干预计划<sup>[12]</sup>。

在儿童福利的制度实践中,国家究竟如何干预父母对于儿童监护不当行为,一直是具有争议性的议题。儿童福利作为一种社会构型(social configuration),深深植根于社会对于儿童、家庭及社区的特定观念,包括对于儿童福利的运作方式及对其成效的有效性考量等<sup>[13]</sup>。儿童保护取向的国家更为重视家庭的隐私权利,国家只能在怀疑儿童遭受不当对待的最低法律标准被违反时才可以介入。儿童保护工作者依赖于标准化的信息收集与儿童虐待风险评估工具,以试图确保服务决策的准确性与客观性<sup>[14]</sup>。与之相对,家庭服务取向的社会面对儿童遭受不当对待的报告,会优先评估家庭失能状况以提供给家庭必要的帮助。社区照顾取向则强调尊重社区的自我决定。家庭服务取向和社区照顾取向也往往更多依靠社会工作者的自由裁量权标准化的程序来指导实践<sup>[15]</sup>。不过,也有研究者指出,在儿童福利的制度实践中,国家与家庭之间的边界常常比较模糊,这为儿童社会工作者的决策带来不一致和冲突,社会工作者常常面临困难的决定,包括如何判断父母监护职责的疏忽,以及如何判断儿童安全和发展的风险等<sup>[16]</sup>。

## (二) 家国关系与中国儿童福利的制度化进程

中国家本位的传统社会中,儿童从属于父系家长制权威。“祖父母、父母是当然行使亲权的第一人……伯叔父母、兄长是仅次于祖父母、父母的尊长。”<sup>[2]P45</sup>在礼法结合的传统社会中,家庭内的亲权行使得到国家法律的支持。随着新文化运动对西方个人权利和自由平等思想的引入,家族权和宗法制度受到广泛批判,以国家亲权限制或替代自然亲权

的理念日渐勃兴。中华人民共和国成立之后,国家更加深度地介入家庭和基层社会,通过直接或间接的方式对传统家族组织、家族伦理进行全面改造,1950年颁布的《中华人民共和国婚姻法》被认为是对传统婚姻家庭制度的革命性颠覆的重要法律<sup>[15]</sup>。土地集体化等的推行则进一步削弱了家长制下的财产支配权;单位制和人民公社等集体化组织的建立同时替代了家庭的诸多功能,带来传统亲子和代际关系的转型<sup>[16]</sup>。

改革开放之后,家庭重新回归到国家与个人的关系框架中。家庭的核心制度并未随着家—国关系的变迁而消失,反而呈现出很强的文化韧性,并在社会保障制度不够健全的情况下,发挥了个体社会成员工具性与情感性保护的重要功能<sup>[3]</sup>。然而,伴随着剧烈的经济与社会变迁,家庭的不稳定性亦日趋增加。历次人口统计显示,中国家庭总体上不断呈现出规模小型化和结构简化的趋势,城乡人口流动对农村婚姻和家庭形态带来冲击,部分家庭功能被弱化乃至缺损<sup>[17]</sup>。脆弱人群如留守困境儿童、残疾人和老人等问题无不反映出家庭照顾赤字所引致的社会后果,家庭对于外部风险的压力和挤压的抵御功能大大下降,研究者也呼吁加强对“一老一小”的家庭政策与服务支持<sup>[18][19]</sup>。

2016年之后,中国儿童福利制度建设的进程明显加快,各项儿童福利相关政策密集出台。《民法典》和新“未保法”等法律,要求县级以上政府应当建立未成年人保护工作协调机制,不仅推进了儿童福利的法理化进程,也进一步提升了儿童福利的制度性权威。在国家加强对家庭儿童抚育问题的介入背景下,如何平衡国家与家庭在儿童照顾的责任边界、如何增强国家对儿童的保护力等得到广泛关注<sup>[20][21][22]</sup>。但总体而言,既有研究对于家国关系的讨论仍然较多停留在政策理性层面,很少进入政策执行的实践情境中具体分析两者关系及边界的复杂性。国家与家庭作为抽象的概念,在实践中呈现出多样化的行动主体与构成形态。基层政策执行者扮演着国家代理人的身份,他们在政策落实过程中遵循怎样的行动逻辑,如何理解并策略性地区分家国责任边界,直接建构和影响政策执行的目标和成

效,也在更广泛意义上制约着儿童福利的制度化路径。对事实无人抚养儿童保障政策执行实践的考察,为探讨转型社会背景下国家介入家庭儿童监护问题的角色和选择提供了具有典型性的研究案例。

### 三、事实无人抚养儿童保障政策的构成

#### (一) 事实无人抚养儿童保障政策的发展

中国事实无人抚养儿童保障相关政策经历了酝酿、出台、完善并不断发展的过程,体现了适度普惠儿童福利制度的建设进程。

2010年,国务院办公厅发布《关于加强孤儿保障工作的意见》,随后民政部、财政部联合发布《关于发放孤儿基本生活费的通知》,标志着面向全体孤儿(包括机构养育孤儿和社会散居孤儿)的基本生活保障制度开始建立。该意见对孤儿的监护安置给予了重点聚焦,明确指出各级政府要按照有利于孤儿身心健康成长的原则,采取多种方式,拓展孤儿安置渠道,妥善安置孤儿,提出应采取亲属抚养、机构养育、家庭寄养、依法收养四种安置方式,对每一种安置方式提出具体的工作指引和要求。同时,该意见明确了非机构养育儿童的国家监护服务责任,指出要发挥儿童福利机构的专业优势,为亲属抚养、家庭寄养的孤儿提供有针对性的指导和服务。可见,无论是对孤儿的救助保障还是关爱服务,都基于国家对于无法获得家庭监护的儿童所衍生出的补偿性政策举措。

自《关于加强孤儿保障工作的意见》实施之后,中国面向困境儿童的福利范畴逐渐扩大,保障内容也从基本生活保障向教育、医疗、救助、康复等服务保障拓展,儿童监护困境问题逐渐得到更多重视。2016年国务院出台的《关于加强困境儿童保障工作的意见》第一次从国家层面对各类困境儿童保障做出制度性安排,提出“家庭尽责、政府主导、社会参与、分类保障”的基本原则,强调综合运用社会救助、社会福利和安全保障等政策措施,保障困境儿童的健康成长。该意见也明确指出民政部门在困境儿童的临时监护、机构监护及委托监护人监护能力评估等中的角色。该意见为中国之后建设适度普惠儿童福利制度确立了重要的指导方向。

国家自上而下对于儿童福利事业的重视,推动着中国儿童福利范畴的拓展和儿童福利治理水平的

提升。随着经济社会的发展与社会文明的进步,孤儿和遗弃儿童的数量都大幅减少,儿童福利服务机构面临着转型升级的任务。根据民政部门的官方统计,中国失去父母和查找不到父母的孤儿数量从2012年的57万人下降至2021年的19万人,减少了66%,儿童福利机构服务开始向更多类型的散居孤儿、残疾儿童等开放<sup>[23]</sup>。城乡人口流动背景下的留守儿童、困境儿童也需要得到更多的政策与服务关注。在这一背景下,中国儿童福利的制度体系开始新的调整。2019年,伴随新一轮政府机构的改革,民政部成立了儿童福利司,逐渐建立覆盖全国城乡社区儿童福利的工作队伍。同年,民政部、教育部等十部门联合印发的《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》中,更加明确了未成年人救助保护机构、儿童督导员和儿童主任等具体需要承担的工作职责。

在已有政策和试点基础上,致力于强化事实无人抚养儿童保障的“2019年意见”拓展了仅限于孤儿的政策范畴,从国家层面将事实监护缺失儿童纳入政策框架,突出了政府在回应儿童监护困境问题上的兜底保护责任,这是对以往仅仅关注儿童生存保障问题的一大政策突破。该意见特别具体明确了落实监护责任和优化关爱服务机制两项重点保障内容。在落实监护责任方面,该意见要求人民法院、人民检察院和公安机关等部门对不履行监护责任者加强惩戒,并加强对送养工作的指导,鼓励支持有收养意愿的国内家庭依法收养。同时要求加强家庭探访,协助为事实无人抚养儿童提供监护指导、返校复学、落实户籍等关爱服务。“2019年意见”要求各省、自治区、直辖市在同年10月底之前制定完善本地事实无人抚养儿童保障政策,从2020年1月1日起正式实施。

#### (二) 事实无人抚养儿童的政策认定要求

事实无人抚养儿童保障政策对政策对象有较为明确的界定。根据“2019年意见”,事实无人抚养儿童包括两大类:一类是父母双方重病、重残,或者由于父母服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由等措施的儿童;另一类是父母一方死亡或宣告失踪,另一方有上述情形的。2020年,民政部等部门增加了被撤销监护资格、被遣送(驱逐)出境两

种情形。2019年之后,各地民政部门随即根据国家政策要求出台相应的实施意见,启动识别认定程序。例如,云南省民政厅等13部门当年即出台《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的实施意见》(云民规〔2019〕2号)。相应地,Z县所在市级民政局出台了有关事实无人抚养儿童保障实施的相关方案,特别要求“将事实无人抚养儿童全部纳入保障范围,实现应纳尽纳,应保尽保,不漏一人”。Z县根据市级民政局方案制定了具体实施要求,详细阐释了对各类事实无人抚养儿童的认定标准,如界定了重残、重病的类型范围、失联或服刑等的期限等。

不过,在实际工作中,如何精准判定失联是各地政策对象瞄准工作中普遍面临的主要困难。2020年9月4日,在全国事实无人抚养儿童保障工作座谈会上,民政部特别强调指出,要充分发挥基层在事实无人抚养儿童认定过程中的主观能动性,进一步优化失联认定流程,解决事实无人抚养儿童认定工作中的重点难点问题,更好地保障事实无人抚养儿童的切身利益。随后,2020年12月24日,民政部、公安部、财政部联合发文《关于进一步做好事实无人抚养儿童保障有关工作的通知》(以下简称“2020年通知”),提出扩大保障对象范围、精准认定失联等要求。2021年2月,民政部召开全国事实无人抚养儿童“精细排查、精确定义、精准保障”工作推进(视频)会,指出应进一步改进和完善事实无人抚养儿童保障工作,强调从“人找政策”向“政策找人”转变,坚持“该保障的一个不少,不该保障的一个也不能多”等原则,以及精准保障和落实退出机制等。

根据“2020年通知”,儿童监护人、受监护人委托的近亲属或儿童所在村(居)民委员会需要向儿童户籍所在地公安部门报警,申请查找失联父母。公安部门受理后,应当加大对失联父母的查找力度,对登记受理超过6个月仍下落不明的,出具《儿童失联父母查找情况回执单》,并通过信息共享等途径,向乡镇人民政府(街道办事处)、民政部门提供信息查询服务。对因不具备查询条件导致公安部门难以接警处置查找的,可采取“个人承诺+邻里证明+村(居)证实+乡镇人民政府(街道办事处)查验+县级民政部门确认”的方式,形成《儿童父母失联情况

认定表》进行认定。而对上述方式仍无法认定的其他复杂情形,则可采取“一事一议”的方式,由村(居)民委员会提出方案,经乡镇人民政府(街道办事处)查验后报县级儿童保护相关协调机制研究确认。为进一步优化异地流动背景下的事实无人抚养儿童的身份认定,民政部办公厅于2021年6月印发《关于开展孤儿、事实无人抚养儿童认定申请受理“跨省通办”工作的通知》,在全国范围内全面实施孤儿、事实无人抚养儿童认定申请受理“跨省通办”工作。

尽管现有的政策意见对事实无人抚养儿童的认定标准和程序给出了较为明确的说明,但各地在实际操作中实现“精准识别”并不容易。尤其对于父母失联情形的认定,各地政策规定和具体执行流程存在一定模糊性,并可能带来政策目标偏离的意外后果。在城乡人口流动和家庭变迁的背景下,父母失联尤其是母亲失联的认定受到婚育关系异变、地方习俗、社区情理及政策范畴等多方面因素的影响,它使得基层工作者在政策执行过程中常常难以准确、有效地对儿童监护关系进行判定,由此产生政策瞄准上的诸多困境。

#### 四、城乡家庭变迁下的事实无人抚养儿童认定

##### (一) 婚育关系异变中的监护人“失联”

在云南省Z县的调研发现,近些年当地监护人失联尤其是母亲失联的情形比较多,其中尤其以父亲死亡或服刑、母亲离家或外嫁的情况为主,而许多离家母亲会选择将孩子留在夫家,在离开之后也基本上很少与孩子联系,这些孩子便很可能成为事实无人抚养儿童。然而,受到城乡人口流动与家庭变迁的影响,基层政府部门和工作者往往难以了解掌握监护人失联的真实情况。

以Z县D村为例,该村共有1395户超过5300人,村儿童主任经过入户探访,估算近年来全村母亲离家、孩子缺失父母抚养的情况至少有60-70户。本县另一个村约有980户4500人,儿童主任估算家庭婚姻关系不稳定的有100多户,近年母亲外跑或失联的情况有50户左右。据D村儿童主任的介绍,年轻人外出打工非常多,他们多在外地谈恋爱及谈婚论嫁。有不少未达到法定结婚年龄的年轻人可能回老家举办婚礼,但由于无法领取结婚证,在法律意义上只能

算作事实婚姻或同居。双方生下孩子一般会将其留在男方家由老人照顾,年轻父母则继续奔赴外地打工。而一旦双方出现感情问题,或者出现一方服刑或重病死亡等意外事故,婚姻关系就会面临严重危机。在没有领取结婚证的情况下,双方并不会走法律离婚程序,由此导致监护人弃养孩子的情况不在少数。

监护人不尽自己抚养责任的行为是不合法的,弃养孩子也会受到当地人的非议。但对于母亲离家或外嫁而将孩子留在夫家的情形,是能被当地文化传统接受的。如果孩子父亲去世、服刑或失踪,夫家并不会要求孩子母亲一直留在家里。不过,外嫁的母亲一般不能将作为父系子嗣的孩子带走,尤其当孩子是男孩时更应由夫家来抚养。而从孩子母亲的角度来看,若丈夫遭受意外事故,妻子觉得自己没有名分继续留在这个家庭,也没有名分带走自己的孩子,当然也有母亲认为带着未成年孩子会影响到自己的改嫁。

然而,基于母亲与孩子的天然情感纽带,外跑或外嫁母亲并未也不可能完全割断与自己孩子的亲情联结。许多情况下,外嫁母亲担心新的家庭不接受自己与前夫的孩子,会隐瞒曾经生育的事实。应该说许多母亲对于弃养孩子存在十分复杂矛盾的心理,但其内心想法多不为人所知。在调研中,笔者和学生曾辗转通过中间人联系,匿名访谈了一些江西外嫁母亲。在访谈里,我们发现几乎所有外嫁母亲都十分牵挂自己以前的孩子。一些母亲常年在外地打工,孩子留在男方家由其爷爷奶奶照顾,但母亲会通过不同方式与孩子取得联系,也偶尔会寄钱回去。极个别母亲会在情况允许时,将原来的孩子接到自己打工的地方过暑假。当然,很多母亲即使私下与孩子有联系,但受制于自身的经济状况,也根本没有能力尽到抚养孩子的责任,更不愿意张扬与孩子的关系,下面D村的案例即是如此。

D村8岁的小婷,父亲由于吸毒被抓判刑,目前仍在监狱服刑。父亲进监狱不久,母亲生下小婷,一个月后就离家外嫁了。小婷自此一直由其爷爷奶奶抚养长大。小婷的母亲也是本县人,虽然长期在外地打工很少回家,但小婷爷爷提到有时过年赶集还能遇儿媳的家人,母亲会偶尔偷偷与孩子联系,

但从来没有给过抚养费。(案例资料:20201210T)

在类似小婷的案例里,很难准确判定母亲与孩子之间是否属于“失联”。根据“2019年意见”,失联被一般性地界定为“失去联系且未履行监护抚养责任6个月以上”。“2020年通知”则将“失联”进行了窄化处理,要求采用公安部门的认定标准,将“失联”与“下落不明”等同。在实际认定中,监护人失联的情况一般必须由儿童监护人、受监护人委托的近亲属或儿童所在村(居)民委员会向儿童户籍所在地公安部门报警,公安部门出具报案证明和失联证明,或者提起对监护人的诉讼。但在许多地方,孩子的替代监护人和近亲属考虑到母亲的难处,一般不会去报案。此外,鉴于孩子的直系亲属常常主动要求留下孩子,他们也通常不会申请要求走撤销监护权等法律程序。Z县民政部门工作人员坦言,当前信息联网和大数据核对已经比较成熟,其实大部分所谓的“失联父母”都可以通过全国联网系统查找到。但在复杂的家庭伦理关系的影响下,并不能依靠公安局证明来对监护关系进行“一刀切”判定,否则可能使很多实际上缺乏监护人抚养的孩子,根本无法被认定为政策保障对象。

2020年Z县为了解决这部分“实质失联”儿童的保障问题,专门向上级民政部门打报告反映。随后,Z县所在市民政局基于本地状况,自主出台了关于事实无人抚养儿童识别认定的相关意见,也得到上级民政部门认可。这一意见规定,基层可以首先依靠邻里证实和上级部门查验等办法来确认失联情形,公安部门的证明作为辅助参考。在实际认定中,由事实无人抚养儿童户籍地所在村(居)委会两个以上亲属或邻里出具父母失去联系且不履行监护抚养责任6个月以上的证明材料,证明人须在证明材料上签名并按指印,由村(居)委、乡镇(街道)加注意见和加盖公章。这种认定方式也使得Z县当年事实无人抚养儿童数量有了大幅度增加,成为云南省事实无人抚养儿童最多的县级地区之一。然而调研发现,这种主要依靠邻里认定的方式也同样存在较大的执行困境。

## (二) 邻里证实与熟人社会伦理困境

2020年Z县根据市民政局的意见,出台了事实无人抚养儿童相关认定程序方案。对于监护人失联

的情况,民政局要求镇(街)和村干部至少走访3户,并电话沟通和实地察访。一般来说,村社区民政网格员必须在走访笔录上签字,材料上收集起来之后,镇街和村社干部共同形成评议小组,30人的村至少要有一个小队,一个小队至少要有9个人(镇干部、村干部、片干部),如果小组中有人反对就要重新核实信息,最后全部汇总之后上报到县民政局。出于对儿童隐私的考虑,不进行公示。

根据这一认定程序要求,失联被地方干部硬性规定为监护人与子女及其替代照护人完全没有通讯及其他联系。Z县2020年的实施方案中还特别加上了监护人与儿童相关“特定联系人”失去联系的说明,主要是为了防止出现监护人与替代照护人之间可能出现的联系情况。如该县D村村委会干部M表示:

失联就是一定要实际没有联系(就是)发微信联系也不行……如果家人知道女方(笔者注:指已失联的母亲)在哪里也都不行。(访谈资料:20201128M)

在实际认定中,由于民政、乡镇(街道)等干部并不一定十分了解家庭实际情况,邻里成为确保监护人是否与孩子联系的主要信息来源。而为了确保村社邻里在证明“失联”上的真实性,也为了避免可能存在的错保风险,民政等部门规定邻里在作证时需要承担相应的责任。W村妇女主任参与了事实无人抚养儿童识别认定的具体工作,她指出“邻里证明的确要负责任的,除非了解情况,确实没联系的人家才敢证明。这是签字画押的责任,如果不是真的失联,邻居都不敢签字的。他不签字的话,资料收不齐,认定是做不到的。还发生过有些邻居说了监护人联系的情况,当事人没有得到认定,到村委会来吵的情况。”(访谈资料:20201129Y)

县民政工作人员L的说法与W村妇女主任类似“如果你口头问邻居什么情况还好说,但如果要求邻里作证,要让其在走访记录上签字、盖手印,邻居就不会签字了。因为按照政策,如果邻居隐瞒真实信息,就要承担‘一起退钱’的责任,也就是要把已领取的补贴退回来。”(访谈资料:20201209L)

在事实抚养儿童识别认定中,通过邻里证实的方式来提高政策瞄准性,应该说是仿照社会救助政策如低保或贫困户资格审核的常规做法。在低保或贫困户核查中,由于存在收入状况的信息不对称问题,邻里证实被认为是一个重要的补充瞄准机制。由于物质贫困的相对可见性,执行部门假定作为熟人社会的邻里能够直观上对潜在贫困对象的实际家庭经济状况做出更加准确判断,这种社区瞄准机制尽管也可能带来“精英俘获”问题,但通过“回头看”<sup>①</sup>、层层审批等纵向审核机制,在一定程度上避免了明显的漏报错报问题,也在实际的救助扶贫中发挥了重要作用。必须要看到,事实无人抚养儿童的识别认定与低保对象审核在政策性质上存在很大区别。低保政策是一种家计审查政策,其主要的目标是准确了解潜在政策对象收入、财产的状况,而事实无人抚养儿童的监护情况认定乃是一种非经济性的“关系”审核。亲子抚育等照顾关系包含了情感、生活与伦理责任等不同层面的关系联结,常常是私密性、不可见的<sup>[24]</sup>与“收入证实”相比,“关系证实”在实际操作中显然面临着更大的信息获取困境。

此外,在调研中我们发现,对“失联”的严格限定以及邻里核实机制的运用,有可能出现与政策实质目标相悖离的意外后果,即儿童监护人或替代监护人可能为了获得救助津贴,有意中断与孩子生父(母)联系的情况。下面W村的小帆案例体现了这一困境:

W村的小帆9岁,与爷爷奶奶同住,其父亲去世后,母亲改嫁并带走了小帆的姐姐。民政和村委通过认定小帆的母亲与其家人没有联系,为小帆办理了事实无人抚养儿童津贴。在私下访谈中,小帆表达其以往母亲和姐姐有偶尔联系过自己,后来她们和自己基本不怎么联系了,有时候偶然在街上能看到外公,也会感到伤心和生气。(案例资料:20201130F)

在调研中也确有基层工作人员反映,类似“爹死娘嫁人”的情况,以前母亲还偶尔与孩子联系,在严格限定失联标准之后,有些母亲为了让孩子获得补贴反而不能与孩子或其替代照护人联系了。应当

①“回头看”在此是指由民政部门等所开展的低保专项治理、社会救助兜底脱贫等摸排核查行动,督查整改可能出现的规范问题。

说,依靠邻里证实和查验的方法,使得更多事实处于监护缺失的儿童能够被纳入政策范畴,规避了过于僵化的司法证明程序弊端。由于相对来说邻里和基层村委对村民家庭情况掌握更多的信息,有可能在实质意义上识别到符合资格的孩子。但是,在城乡人口流动背景下,邻里证实实际操作上可能有较大的困难。为了避免“作假”“骗保”等风险而采取的严格作证查验等方式可能带来意料之外的政策后果,笔者将其称为“监护惩罚风险”——即以监护保护为目标的政策反而导致排挤家庭监护的风险。在父系继嗣文化的影响下,这种监护惩罚更多地由“失联”的母亲及所监护儿童所承担。机械的邻里认定可能导致离家母亲的身份被排斥、母亲与孩子之间的关系纽带被隔断等意外后果,也并不符合儿童利益最大化的政策价值理性。

### (三) 救助优先与目标偏离风险

2020年之后,邻里证实被广泛采纳作为Z县识别事实无人抚养儿童的方式。但基层干部也知道,在实际认定中完全依靠邻里之间的相互证实存在较大困难。许多村干部反映,儿童家人私下如何联系的情况其实并不为外人所知,特别是母亲离家或外嫁是一种类似“家丑”的事情,城乡人口流动也使得无论是邻里还是村委都并不可能掌握各家各户的真实信息,如果太苛刻地要求邻里对失联真实性负责有失公允。为了能够使事实无人抚养儿童的认定可以“服众”,Z县在实际操作中还采取了将事实无人抚养儿童政策与其他救助政策挂钩捆绑的做法,但这种做法在一定程度上遮蔽了监护问题的解决,可能出现与政策目标偏离的风险。

W村的村委干部在协助邻里证实查验时,考虑到无法掌握信息的困难,也会视情况灵活处理,特别是对于那些处于模糊地带的家庭情况,会根据孩子和家庭实际困难情况予以照顾。比如W村支书在访谈中表示:

对于特别困难的儿童和家庭,在认定的时候会酌情考虑实际情况,即使孩子母亲偶尔来电话,但是没有能力履行抚养责任,我们其实也知道她在哪儿,还是会给他(她)识别进去,主要考虑家庭的经济状况能不能支撑孩子的成长。(访谈资料:20211101D)

不过,村支书也认为,这样的模糊认定要首先确保邻里都没有意见,村委会出证明的时候会比较谨慎。一般来说,对家庭特别贫困的孩子进行救助比较容易达成共识。而救助目标也是Z县民政局在事实无人抚养儿童保障政策执行的优先考量。Z县作为国家级重点贫困县,建档立卡贫困户和低保户都比较多。事实无人抚养儿童政策出台之后,符合资格的儿童可能获得等同于孤儿津贴额度的救助金,即每月能获得1200元左右的补贴金,这远远多于低保或者其他救助政策所能发放的额度。因此尽管从事实无人抚养儿童政策规定来看,它并不属于“家计审查”类的救助政策,但Z县在政策执行中有意将低保、贫困户和事实无人抚养儿童资格绑定在一起,通过“收入识别”来弥补“关系识别”可能出现的不精准。在实际执行中,申请事实无人抚养儿童津贴的实际监护人一般需要同时是低保家庭或者卡户家庭,如果低保和事实无人抚养儿童几项政策都享受,那么只能差额发放,“就高不就低”。不过,基层工作者也会考虑到各项政策能够对儿童带来的最大救助效果,比如儿童福利股官员C介绍:

在实际操作中,享受事实无人抚养儿童津贴的对象需要是低保户或卡户,但当孩子进入了事实无人抚养儿童保障后,我们一般会建议其退掉低保。主要是这两项政策除了现金补贴差异之外,事实无人抚养儿童的政策在医疗保障上覆盖得更好。比如在加入新农合的自付部分里,一般家庭需要每年交180元自付,低保家庭需要交100元,但事实无人抚养儿童就是全部免费、全额报销。(访谈资料:20211105C)

从基层工作者实际做法来看,低保或卡户的资格只是用来对事实无人抚养儿童对象进行识别认定,而一旦认定成功,会更多考虑不同政策所带来的最大利益。当然,如果严格按照政策要求,这样的操作其实是不合规的。事实无人抚养儿童保障政策一般会比照孤儿政策来执行,在识别认定时不允许与家庭收入状况挂钩。但Z县仍然面临较重的脱贫和帮扶任务,且事实无人抚养儿童的潜在数量较多,通过限定政策对象的贫困资格,也体现了政策的优先性和瞄准性考虑,在做到兜底保护的同时,也能够规避可能存在监护关系认定的复杂挑战。然而,从事

实无人抚养儿童所面临的监护关系困境本身来看,以救助资格补充或代替监护认定的做法也可能带来目标偏离的风险。由于Z县在实际工作中更加偏向于经济贫困状况识别,儿童的监护需求往往被放在次要位考虑,这可能导致一些贫困边缘或非贫困儿童的监护困境问题被忽略。

可以看出,Z县事实无人抚养儿童的识别认定存在着监护关系证实和救助困难对象之间的选择矛盾。不过,在调研中我们也发现,基层工作者会根据儿童监护的实际情境权衡两者之间的优先性。监护关系证实适用于通过司法部门或者邻里证实容易得到认定的儿童对象;对于家庭监护较为复杂的情形,基层工作者则会优先考虑家庭所面临的实际困难,从而最大程度地实现“应保尽保”的政策目标。当然,从以上分析可知,两种认定方式都各自存在目标偏离或意外政策后果的风险。

## 五、家国关系变迁中的“福利—保护”张力

### (一) 福利逻辑和保护逻辑的制度张力

事实无人抚养儿童政策出台的一个基本背景是由于家庭变迁对于儿童抚育所带来的冲击,导致出现儿童监护缺失困境,“2019年意见”突破了传统狭义的福利性儿童政策范畴,要求国家需要介入家庭私领域,承担儿童监护的兜底保护责任。然而,国家介入儿童监护问题的政策执行过程充满了复杂性。基于Z县的调研和资料分析显示,事实无人抚养儿童的识别认定实践凸显出福利逻辑和保护逻辑的二元制度张力,这两种并存和相互影响的制度逻辑制约着执行场域中行动者的策略选择<sup>[25]</sup>。基层政策执行者对两种逻辑的优先考量直接影响着政策目标的实现。

城乡人口与家庭变迁对婚育关系带来深刻影响,使得儿童监护关系的判定更加复杂化。法律性认定注重儿童父母失联失踪以及监护权的客观事实,目的是明确政策介入家庭的清晰边界。依据《民法典》等有关规定,对儿童监护关系的明确可以依法行使对儿童的监护干预如临时监护或长期监护,体现了较强的法定儿童保护理念。我们可以将这种倾向于依靠法律认定程序的政策执行理念称为“保护逻辑”,它反映了一种狭义的儿童保护取向<sup>[26]</sup>,强调对于儿童监护风险的积极干预,更多聚焦于儿童受

到不当对待或伤害的监护困境,并常常诉诸法律来处理监护干预、安置或监护权替代等问题。然而,法律性认定在实践中并没有考虑到婚育关系异变和社区伦理的现实。在实际生活中,父系继嗣文化仍然影响着儿童实际监护权归属的观念,亲属很少提起对于监护人抚养责任的法律诉讼。同时,人们也普遍能够接受母亲虽然离家或外嫁但依然与子女保持情感联系的行为。形式理性的法律规定和家庭伦理情境存在较大差异,完全依靠正式法律程序来进行资格认定,可能使得不少实际处于监护缺失状态下的儿童难以进入政策保障范畴。邻里证实的方式可以被视为对正式法律程序的补充,体现政策执行的实用理性,但由于关系认定的“私密性”,非正式认定的可靠性也值得质疑,如果对“失联”进行过于严格且机械的限定,还可能导致政策产生意外后果的风险。

在儿童实际监护关系难以通过法律认定的情形下,Z县基层政策执行者更倾向于在法律认定之外,将儿童所面临的实际困境作为政策对象资格审核的优先标准,这可以被视为狭义的“福利逻辑”。福利逻辑体现了民政传统儿童工作的理念和工作方式特点<sup>[27]</sup>,倾向于将儿童监护问题与家庭经济困境关联在一起,强调对孤残和困境儿童基本生活、教育、医疗、住房等方面的及时救助保障。Z县作为脱贫攻坚重点地区,贫困儿童和家庭的兜底保障任务较重,以福利逻辑作为优先考虑使得不少面临实际困境的儿童和家庭实现“应保尽保,应救尽救”,同时避免通过正式法律程序或严格的邻里证实来判定监护关系的复杂性,节省了行政成本。但福利逻辑也会导致福利目标对儿童监护保护目标的替代,比如处于监护缺失困境的儿童最需要的仍然是稳定而适当的监护环境,而不仅仅是“发钱了事”,在福利逻辑下,事实无人抚养儿童保障可能被简化为一种事实上的社会救助政策。

尽管福利逻辑和保护逻辑存在着一定的制度张力,基层工作者仍然可以根据具体情境来进行调适,以更好回应儿童的生存与监护困境。不过,基层政策执行如何平衡保护和福利两种逻辑的要求面临挑战,亟须更有力的政策与服务体系支撑,这也突出反映了家国关系变迁中儿童福利制度的转型特点。

## (二) “福利—保护”制度张力的转型特征

儿童福利制度的发展进程,实质上也是特定历史时期、特定地区制度文化传统下国家和家庭之间在儿童抚育上角色分工与责任边界的调整过程,这包括了相关制度安排背后的理念、规范及具体举措等<sup>[28]</sup>。事实无人抚养儿童政策执行过程中的“福利—保护”制度张力,一方面与儿童福利转型过程中如何理解并划分家国责任边界密切相关,另一方面受到基层儿童福利服务体系发展的影响制约。

在家国关系变迁进程中,儿童福利制度逐渐从剩余型的救助保障向积极的保护性干预转型,但国家在多大程度,以及以怎样的方式介入家庭是一个尚需深入探讨的理念和政策议题。中国儿童福利政策一直强调以家庭自然亲权的基础地位,强调家庭是抚养、教育、保护儿童,促进儿童发展第一责任主体。在实践中,“家庭尽责”不仅仅是指父母监护,也更多体现于扩大家庭亲属网络的重要功能。无论是留守儿童的隔代抚养还是孤儿和事实无人抚养儿童的替代照护,都表明家庭作为亲子一体的代际团结和情感结构仍然具有较强的文化韧性<sup>[29][30]</sup>。但在城乡人口流动背景下,家庭儿童监护的脆弱性和风险大大增加,传统儿童抚育的共同体结构日益弱化,儿童抚育压力几乎全部下沉到家庭中。随着国家监护制度的逐渐确立,政府基于国家亲权原则对于儿童监护的兜底责任得到强化,政府不仅要回应儿童的生存困境,也需要积极回应和解决儿童的监护困境问题,为脆弱家庭提供政策与服务支持。包括儿童福利政策在内的广义家庭政策,实际上是对政府与家庭之间的责任边界不断重新界定的过程<sup>[31][32][33]</sup>。不过,家国之间的关系边界只有在政策执行和服务递送的具体实践情境才能得到更好的理解。在家庭事务日趋公法化的趋势下,国家对儿童抚育和监护问题的介入更加强调其法律正当性。而基于事实无人抚养的政策执行实践可以看出,单一的保护逻辑难以应对家庭儿童监护的复杂情境,福利逻辑的引入或延续既体现了基层民政工作的路径依赖,也是对保护逻辑的灵活补充。福利逻辑和保护逻辑的并存在一定程度上反映了民政儿童福利工作的转型特点,在困境儿童保障中,政府如何做到对于家庭的介入既不“越

位”,也不“缺位”,需要在政策执行过程中对家国之间的责任边界进行策略性的合理平衡。

此外,政策执行中福利逻辑和保护逻辑的二元制度张力还在很大程度上与基层儿童福利服务体系发展状况紧密相关。《民法典》出台以及新“未保法”的修订对各地民政部门牵头建立儿童监护保护服务体系提出了更高的要求,但基层在构建回应儿童监护困境的服务体系上还存在较大不足。当前中国城乡和区域儿童福利制度建设进程存在较大差异,尤其是刚刚脱贫的农村偏远地区,事实无人抚养儿童群体数量大,监护保护服务需求高。许多委托照护人由祖辈担任,难以很好地督促孩子的学习、及时回应孩子在情感心理等方面的需求。当发生委托照护人或实际抚养人自身突发生病、死亡或其他变故,或者出现严重监护不当或侵害的情况,需要及时启动临时监护以及长期监护等正式的监护保护服务流程。以Z县为例,县级民政等相关部门对事实无人抚养儿童的委托照护、临时监护和长期监护等服务介入还存在人员、经费、设施等方面的诸多不足。截至2021年10月,该县仅有一个救助管理站和一个儿童福利院。县未保中心在儿童福利院挂牌,尚无独立的场所设施和人员编制。县救助管理站有8名工作人员,主要面向流浪和生活无着人员进行临时救助。面对较大数量的事实无人抚养儿童群体,Z县儿童机构服务设施明显不足,未保机构和儿童福利机构并不能在事实无人抚养儿童监护保护中发挥重要作用。同时,基层村居儿童主任等在应对复杂儿童监护和家庭问题时还存在发现报告、应急处置等专业能力不足等问题,这也使得基层工作者在实际政策执行中往往难以应对儿童福利转型升级的更高要求。

中国儿童福利制度的发展路径与西方国家有较大差异,以国家亲权、儿童权利等为原则的法定儿童保护体系尚处于探索建立阶段,在政策执行实践中并不能忽略家国责任边界的模糊性和复杂性。基层政策执行者并非仅仅依据法律程序来处理与家庭的关系,也在家国一体的文化脉络下,主动承担对陷入困境家庭的帮扶、救助和保障责任<sup>[34]</sup>。与此同时,转型社会日趋复杂化的家庭事务呼吁公权力依法对家庭私领域更大程度的介入。本研究基于事实无人抚

养儿童政策执行过程的分析显示,福利逻辑和保护逻辑之间并非截然对立,在应对复杂的家庭伦理情境中二者可以并存且实现调适,而健全完善的基层儿童福利服务体系是两种逻辑得以平衡的重要基础。

## 六、结论与启示

在城乡人口和家庭变迁背景下,传统家庭事务如婚姻纠纷、家庭暴力、儿童抚育等问题越来越突破家庭私领域,进入公共领域,国家通过相关法律法规和政策更加积极地介入家庭事务,重新塑造着家国之间的责任边界。基层政策执行者扮演着国家代理人或者政策守门人的角色,其对于家国关系的理解 and 实践,直接建构及影响着政策目标的实现。在事实无人抚养儿童保障政策执行中,政策对象的识别认定存在着福利逻辑和保护逻辑之间的二元制度张力,它反映了家—国关系的变迁进程,也凸显基层儿童福利服务体系发展所面临的问题,并可能带来母亲身份被排斥的性别化后果。本研究对于进一步完善包括事实无人抚养儿童在内的儿童福利政策和服务体系有着积极启示。

面对人口与家庭变迁的影响,儿童福利政策的制定执行需要更加明晰政策目标和定位,强化不同类型的政策供给与相互配合。事实无人抚养儿童保障政策作为一项具有瞄准性的单项政策,在执行实践中体现了福利逻辑和保护逻辑的二元制度张力,在一定程度上反映了儿童福利立法及政策供给的不足<sup>[2][3]</sup>。近年来,一些经济发展条件相对较好的地方省份尝试进行政策创制,出台并实施补充性的困境儿童分类保障政策,取得积极的效果,如山东省、浙江省等率先建立了困境儿童基本生活保障制度。其中,山东省的重点困境儿童比事实无人抚养儿童的认定标准更宽泛,包括了父母一方死亡或失踪、另一方经济困难无法履行抚养义务的儿童以及贫困家庭儿童等,生活费补贴基本等同于孤儿和事实无人抚养儿童保障标准。类似政策的出台在一定程度上

减轻了事实无人抚养儿童政策保障覆盖的压力。然而,在事实无人抚养儿童群体规模较大的偏远地区,面向经济困境的儿童和家庭保障力度仍然较弱,还需要持续加大国家和地方财政投入,织牢织密困境儿童的兜底保障网。

此外,在儿童福利深化发展的进程中,还需要持续加强覆盖监护支持、监护监督、监护干预和监护替代的监护保护服务体系建设。一方面,应完善监护困境儿童的主动发现报告机制,加强村/居儿童主任的动态排查、精准排查,将监护缺失和监护风险儿童纳入强制报告,及时跟进。另一方面,需要优化委托照护、临时监护和长期监护等不同监护安置方式之间的转介服务流程,加快推进县级儿童福利机构、未成年人救助保护机构的提质转型。应根据事实无人抚养儿童的监护困境状况,推进个案管理计划,做到主动跟进、及时会商、资源整合以及系统联动。

事实无人抚养儿童的监护困境从根本上反映了城乡人口流动中的家庭脆弱性。事实无人抚养儿童等政策仍然是对监护困境儿童的事后回应,体现了社会政策的维持性和补救性功能。利用《家庭教育促进法》和新“未保法”实施的契机,还应更加强化对家庭的政策与服务支持,尤其需要纳入性别视角,关注受到父系继嗣文化影响的母亲身份和亲子关系,以及提供多种形式的城乡婚育支持服务等。中国儿童福利制度经历了从狭义福利性到适度普惠福利性,再到越来越重视福利性和保护性并重的发展过程,它体现了家国关系变迁的现实要求,也是更高层次上实现儿童福利水平提升、满足儿童对美好生活向往和追求的必然过程。但同时需要看到,中国儿童福利制度建设面临着转型期的不均衡、不充分发展挑战,要理顺政策执行实践中“福利—保护”的制度张力,还需要在研究和政策优化上有更多探索,不断发现问题、总结经验,在新的历史阶段更好促进中国儿童福利事业的发展和进步。

## [参考文献]

- [1]姚建龙、公长伟. 未成年人保护中的国家亲权理念研究——以新未成年人保护法为重点[J]. 预防青少年犯罪研究, 2021 (1).
- [2]瞿同祖. 中国法律与中国社会[M]. 北京: 中华书局, 2003.
- [3]吴小英. 公共政策中的家庭定位[J]. 学术研究, 2012 (9).

- [4]陈映芳. 价值暧昧抑或目标分异: 当下中国的家庭政策及其供给机制分析[J]. 社会 2020 ( 6) .
- [5]张鸿巍. 少年司法语境下的“国家亲权”法则浅析[J]. 青少年犯罪问题 2014 ( 2) .
- [6]程福财. 家庭、国家与儿童福利供给[J]. 青年研究 2012 ( 1) .
- [7]黄晓燕、张恒茜. 基于制度比较基础上的中国儿童福利政策转向[J]. 社会工作与管理 2019 ( 4) .
- [8]Harding F., *Perspectives in Child Care Policy* [M]. London: Longman ,1991.
- [9]Gilbert N., *Combating Child Abuse: International Perspectives and Trends* [M]. New York: Oxford University Press ,1997.
- [10]Hetherington R., Learning from Difference: Comparing Child Welfare Systems [A]. Freymond N., Cameron G. ( eds. ) . *Towards Positive Systems of Child and Family Welfare: International Comparisons of Child Protection ,Family Service and Community Caring Systems* [C]. Toronto: University of Toronto Press 2006.
- [11] [丹麦]考斯塔·艾斯平-安德森著, 郑秉文译. 福利资本主义的三个世界 [M]. 北京: 法律出版社 2003.
- [12]Cameron G. and Freymond N., Understanding International Comparisons of Child Protection ,Family Service ,and Community Caring Systems of Child and Family Welfare [A]. Freymond N., Cameron G. ( eds. ) . *Towards Positive Systems of Child and Family Welfare: International Comparisons of Child Protection ,Family Service and Community Caring Systems* [C]. Toronto: University of Toronto Press 2006.
- [13]Ferguson H., Protecting Children in New Times: Child Protection and the Risk Society [J]. *Child and Family Social Work* ,1997 2( 4) .
- [14]Parton N., Child Protection and Safeguarding in England: Changing and Competing Conceptions of Risk and their Implications for Social Work [J]. *British Journal of Social Work* 2011 41( 5) .
- [15]陈映芳. 国家与家庭、个人——城市中国的家庭制度( 1940—1979) [J]. 交大法学 2010 ( 1) .
- [16]王天夫、王飞、唐有财等. 土地集体化与农村传统大家庭的结构转型[J]. 中国社会科学 2015 ( 2) .
- [17]杨善华. 改革以来中国农村家庭三十年: 一个社会学的视角[J]. 江苏社会科学 2009 ( 2) .
- [18]叶敬忠. 农村留守人口研究: 基本立场、认识误区与理论转向[J]. 人口研究 2019 ( 2) .
- [19]胡湛、彭希哲. 家庭变迁背景下的中国家庭政策[J]. 人口研究 2012 ( 2) .
- [20]马春华. 儿童照顾政策模式的形塑: 性别和福利国家体制[J]. 妇女研究论丛 2020 ( 5) .
- [21]岳经纶、范昕. 中国儿童照顾政策体系: 回顾、反思与重构[J]. 中国社会科学 2018 ( 9) .
- [22]贾玉娇. 儿童保护中国家干预力冲破家庭壁垒研究[J]. 治理研究 2021 ( 3) .
- [23]民政部. 民政部举行儿童福利机构优化提质和创新转型工作专题新闻发布会 [EB/OL]. [http://www.gov.cn/xinwen/2021-05/25/content\\_5612129.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-05/25/content_5612129.htm).
- [24]Daly M. and Lewis J., The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States [J]. *British Journal of Sociology* 2000 51( 2) .
- [25]尚晓媛. 儿童保护制度的基本要素[J]. 社会福利( 理论版) 2014 ( 8) .
- [26]姚建平. 福利还是保护? ——中国《儿童福利法》立法问题研究[J]. 社会保障评论 2022 ( 1) .
- [27]Friedland R. and Alford R., Bring Society Back in: Symbols ,Practices and Institutional Contradictions [A]. Powell ,W., DiMaggio , P. ( eds. ) . *The New Institutionalism in Organizational Analysis* [M]. Chicago: University of Chicago Press ,1991.
- [28]Harding F., *Family ,State and Social Policy* [M]. London: Macmillan ,1996.
- [29]刘汶蓉. 转型期的家庭代际情感与团结——基于上海两类“啃老”家庭的比较[J]. 社会学研究 2016 ( 4) .
- [30]王跃生. 个体家庭、网络家庭和亲属圈家庭分析——历史与现实相结合的视角[J]. 开放时代 2010 ( 4) .
- [31]胡湛、彭希哲、王雪辉. 当前我国家庭变迁与家庭政策领域的认知误区[J]. 学习与实践 2018 ( 11) .
- [32]吴小英. “去家庭化”还是“家庭化”: 家庭论争背后的“政治正确” [J]. 河北学刊 2016 ( 5) .
- [33]张秀兰、徐月宾. 建构中国的发展型家庭政策[J]. 中国社会科学 2003 ( 6) .
- [34]周飞舟. 从脱贫攻坚到乡村振兴: 迈向“家国一体”的国家与农民关系[J]. 社会学研究 2021 ( 6) .
- [35]吴鹏飞. 中国儿童福利立法: 时机、模式与难点[J]. 政治与法律 2018 ( 12) .

责任编辑: 怀明