

法治化进程中基层儿童福利与保护的整合治理

邓 锁

(北京大学社会学系,北京 100871)

[摘要]中国儿童福利事业的法治化进程近年加速推进,要求并推动儿童福利与保护从分散治理迈向整合治理。然而,转型期基层儿童福利与保护仍然面临着整合治理的内生困境,在多主体职责规范、司法实践和福利实践以及行政理性与专业理性等之间存在较大的整合挑战,迫切需要以儿童福利与保护需求为导向,建立健全具有内在一致性和回应性的服务治理体系。本文由此进一步探讨了新时期基层儿童福利与保护的整合治理路径,指出应持续加强儿童福利与保护统筹机制,充分发挥未成年人保护机构的枢纽型功能,健全完善分级整合、专业引领的儿童福利与保护服务体系,以及构建以社区为基础的儿童福利与保护服务网络。

[关键词]法治化;儿童福利与保护;分散治理;整合治理

[中图分类号]C916

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2024)01-0086-09

一、问题的提出

新时代我国儿童福利事业有了长足发展和进步,儿童福利范畴从仅面向孤残和特殊困境儿童的生存保障,日益拓展到对儿童监护困境、健康、教育以及安全保护等多维度发展福祉的关注。法治化是适度普惠儿童福利制度建设的重要驱动力。近年来,儿童福利与保护相关的法律法规政策密集出台,其中既有一般性的立法保护规定,也有针对专门针对儿童的特殊保护规定。2021年,新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》(简称“新未保法”)和《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》正式施行,“两法”作为未成年人法律体系中的基础和核心,标志着儿童福利与保护的法治体系建设进入新的历史阶段。新未保法从以往的“四大保护”增加到家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护和司法保护的“六大保护”,更加明确相关政府部门的主体责任,为全面加强儿童福利与保护工作提供了法律支撑。2021年出台的《中华人民共和国民法典》则与新未保法相互衔接,进一步明确了民政部门的兜底监护职责,确立和建立了国家监护制度。此外,同年通过的《中华人民共和国家庭教育促进法》首次从法律高度为家庭教育确立行为规范,强调国家和社会应对家庭教育提供指导、支持和服务。目前,我国已经初步形成了以立法机构颁布的法律、中央政府制定颁布的行政法规以及国务院职能部门的规章制度等不同层次具有中国特色的儿童福利法治体系。儿童福利与保护的法治化进程凸显政府和全社会将儿童视为权利主体的广泛共识,明确和强化了儿童福利与保护中的国家立场和责任,也同时体现了依法治国、在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家的总体要求。

法治建设是国家治理的深刻革命,对加强儿童福利与保护治理有重要推动作用。各地根据新未保法和国务院相关意见的要求,也相继出台地方未成年人保护工作条例,部署健全完善儿童福利与保护工作体系的任务要求。儿童福利与保护已经突破了传统民政兜底保障对象,转向以新未保法及相关法律

[作者简介]邓锁,男,北京大学社会学系副教授,研究方向:儿童福利与社会工作。

法规政策为指引,更加积极介入到儿童监护缺失、不当和侵害等监护困境以及广泛的儿童关爱保护工作。当前,我国县级以上人民政府已经普遍建立未成年人保护工作协调机制,逐渐健全覆盖县(市、区、旗)、乡镇(街道)、村(居)的三级基层工作网络和工作队伍。2021年《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》明确提出,到2025年,我国将基本形成“上下衔接贯通、部门协调联动的未成年人保护工作体制机制”。本文认为,法治化进程将有力推动基层儿童福利与保护从以往的分散化治理转向整合性治理,这是新时期适应儿童福利与保护服务需要,促进儿童福利治理体系和治理能力现代化发展的必由之路。

在新未保法等法律法规实施初期,我国基层儿童福利与保护的工作机制、服务体系以及服务能力仍然面临着诸多挑战。儿童作为长服务链条的服务对象,相关福利服务递送往往需要多部门、多主体、全社会的协同参与。在“六大保护”的法定要求下,相关政府部门都需要承担相应职责,但面临儿童保障保护的现实困境时,如何以儿童利益最大化为原则,更加精准有效地回应儿童和家庭需求,在协调联动和服务递送等方面还存在不少阻碍。一方面,基层儿童福利和保护相关部门、主体及工作者常常缺乏明确有效的服务规程指引,难以精准识别、判定儿童所面临的复杂困境风险,及时开展发现报告、应急处置及服务跟进。另一方面,儿童福利与保护在工作中仍面临统筹协调不足的问题,地方未保工作委员会成员单位的职责分工与多方联动工作机制有待理顺,儿童福利与保护服务尚存在路径不明确、边界不清晰、机制不畅通等的现实困境。法治化进程中基层儿童福利与保护体系建设迫切需要适应整合治理的转型要求,创新治理理念、理顺治理机制、完善服务体系,与法律法规政策有效衔接,以更好地保障儿童的生存权、发展权、受保护权和参与权等权利。

县区是儿童福利与保护体系建设的重要基础,在全面乡村振兴和共同富裕的进程中,提升县区儿童福利与保护的治理效能是“十四五”儿童福利制度建设一个重要任务。本文由此尝试在儿童福利与保护法治化背景下,分析基层(县域)儿童福利与保护治理的转型及其所面临的挑战,并进一步探讨新时期迈向整合治理的基层儿童福利与保护体系建设理念和路径。

二、儿童福利与保护的内涵及其法治化进程

(一) 儿童福利与儿童保护的辨析

在讨论儿童福利与保护的法治化进程之前,笔者认为有必要对儿童福利和儿童保护的概念进行简要梳理辨析。儿童福利的兴起伴随着西方现代社会福利制度的发展,体现国家和社会对于养育儿童需要承担的更大责任。受到马歇尔(Marshall)所提出的社会权利思想影响,逐渐确立的儿童道德权利和福利权利等成为儿童福利制度发展的重要基础^①。儿童保护概念的兴起则更晚,一般认为起始于西方19世纪的儿童拯救运动,与国家在法律意义上确立干预家庭儿童抚育的合法性有密切关系。1889年英国的《预防虐待和忽视儿童法》也被称为“儿童宪章”,是第一个专门针对儿童权益保护的法案,从法律上重构了国家与家庭/父母之间的干预关系,对现代儿童保护制度的建立有深远影响^②。1899年美国伊利诺斯州《少年法院法》则基于国家亲权理念建立了少年司法模式^③。从概念起源和内涵上看出,儿童福利可泛指通过各项政府与社会福利服务政策及措施,促进儿童尤其是弱势儿童与家庭获得平等及充分的发展;而儿童保护更关注识别潜在对儿童的伤害,尤其强调在国家亲权原则下,保护儿童免于受到暴力、剥削、虐待和忽视的威胁。

不过,儿童福利和儿童保护的界定及其范畴受到不同国家和地区文化、福利意识形态以及制度情境

^①郑净方《家庭法视域下的儿童权利研究:以〈联合国儿童权利公约〉为文本分析》,北京:法律出版社,2020年版,第32页。

^②Harry Hendrick, *Child Welfare: Historical Dimensions, Contemporary Debate*, Bristol: Polity Press, 2014, p.26.

^③张鸿巍《少年司法语境下的“国家亲权”法则浅析》,《青少年犯罪问题》2014年第2期。

的深刻影响,其中家庭与国家之间在儿童抚育和监护中的权界关系是一个重要的区分维度。美国学者吉尔伯特(Gilbert)则根据对儿童虐待等问题的回应方式,将西方主要国家的儿童福利体系区分为家庭服务和儿童保护两个取向^①。家庭服务取向假定儿童忽视或虐待等问题是家庭失能的结果,强调为家庭提供所需要的支持;儿童保护取向更关注通过调查取证和法律干预,维护儿童避免伤害的权利,较少考虑维持儿童与家庭、社区之间的连接关系。而随着上个世纪后期西方福利国家的转型,儿童福利和儿童保护的概念也大大拓展,已经突破了“福利—保护”的简单二元划分。吉尔伯特与帕顿(Parton)等注意到西方福利国家在儿童福利制度上有趋同的态势,传统上重视儿童保护的国家开始强调家庭干预的重要性,而家庭服务取向的国家也日益关注受虐待儿童的需求,一种新的“儿童为中心”的社会投资取向开始凸显。这一取向强调儿童作为独立的个体与国家之间的契约关系,其关注的并非是狭义的儿童伤害或儿童虐待,而是儿童的整体发展和福祉^{②③}。“儿童中心”取向的发展提出与上个时期后期西方福利国家的转型有紧密联系,国家—家庭关系的变迁带来新的社会风险,需要更加积极的社会政策回应。一方面强化对于家庭的支持,调整工作—家庭之间的平衡关系,另一方面,儿童福利并非是对于家庭抚育的补偿,也体现家庭、社会和国家对儿童成长发展的共同责任。

西方儿童福利和儿童保护概念的内涵以及实践差异对理解转型中国情境下的儿童福利制度发展有积极启示。长期以来,我国儿童福利带有较强的剩余型福利取向,福利的范畴比较狭窄,仅仅面向孤残和特殊困境儿童。随着不断加剧的城乡人口流动与家庭变迁,农村留守和城市流动儿童以及困境儿童等问题日益引起广泛关注,2013年之后,我国逐渐确立了适度普惠儿童福利制度的建设方向,积极拓展国家对儿童福利的责任范围和程度。在生育政策调整的背景下,儿童福利还与对生育、儿童抚育以及家庭的支持政策相结合,儿童友好和儿童权利的理念得到更加广泛认可。而另一方面,伴随儿童相关的法律法规出台,尤其是新未保法的实施,“未成年人保护”概念获得广泛使用,更加强调对儿童合法权益的依法保护和全面保护。但也有研究指出,“未成年人”概念仍带有较强的法律色彩,难以彰显儿童的主体性,体现出法律视角与福利视角之间的差异^{④⑤}。可以看出,与经济社会变迁相适应,我国儿童福利的内涵日益丰富,儿童保护在自上而下的制度设计中得到更大关注,儿童福利制度建设呈现出福利与保护并重的态势,也即在强调对困境儿童的及时救助和兜底保障同时,愈来愈重视使儿童免于遭受伤害的法律保护,本文也由此倾向于使用“儿童福利与保护”概念以反映儿童福利制度的这一转型发展特点^⑥。

(二) 中国儿童福利与保护的法治化进程

我国儿童福利事业的发展经历了主要依托政策文件引导到日益强化法治建设的历程。在补缺型的社会福利制度下,儿童福利主要关注特殊困境儿童,依据民政部门所颁布的规章制度和政策意见来开展工作,儿童福利法治体系建设不成熟,立法保障不足。一些儿童福利与保护相关内容分散在如《婚姻法》《民法通则》等一般性或主要以成年人为对象的法律法规中,系统性、专门性的儿童福利与保护法律法规相对缺失,也对服务实践带来较大制约。面对日益凸显的儿童监护困境和风险,儿童福利制度建设迫切需要强化落实儿童基本权利,回应新阶段儿童成长和发展的更高需求。党的十八大以来,在国家治理体系和治理能力现代化的总体要求下,我国儿童福利与保护法治化进入制定和修订的快轨道,法治建

①Neil Gilbert, *Combating Child Abuse: International Perspectives and Trends*, New York: Oxford University Press, 1997.

②Neil Gilbert, “A Comparative Study of Child Welfare Systems: Abstract Orientations and Concrete Results”, *Children and Youth Services Review* 2012, Vol. 34, No. 3, pp. 532–536.

③Nigel Parton, “‘Every Child Matters’: The Shift to Prevention Whilst Strengthening Protection in Children’s Services in England”, *Children and Youth Services Review* 2006, Vol. 28, No. 8, pp. 976–992.

④尹力《良法视域下中国儿童保护法律制度的发展》,《北京师范大学学报》(社会科学版) 2015年第3期。

⑤王雪梅《儿童福利论》,北京:社会科学文献出版社 2017年版,第11页。

⑥鉴于“未成年人保护”概念也较多用于一些法律法规和政策中,本文会在不同语境下交叉使用“未成年人”“未成年人保护”等相关概念。

设计和顶层制度设计取得重要成就。法治化加速推进在一定程度上反映了社会变迁中困境儿童保护的紧迫性,以及通过法治建设调整和规范儿童、家庭与国家之间权界关系的必要性。应该说,我国的《宪法》《刑事诉讼法》《中华人民共和国义务教育法》等基础立法已经从广义上规定了儿童享有的基本权益,但随着家庭形态、功能和伦理的变迁,儿童抚育和监护的环境日趋复杂化,亟待通过更加专门性的儿童福利和保护立法,明确国家和相关主体的职责,维护儿童的合法权益以及为家庭儿童养育提供更多支持。

法治化进程首先体现在最有利于未成年人原则的逐渐确立。新未保法在总则第四条首次明确提出“保护未成年人,应当坚持最有利于未成年人的原则”,并要求将这一原则贯穿于立法、执法和司法的各个层面,作为家庭、学校、社会、国家等任何组织及个人在处理涉及儿童相关事项必须遵循的基本行为规则和指南。其次,法治化明晰了监护困境儿童的国家兜底监护职责。2014年12月,最高人民法院、最高人民检察院、民政部、公安部四部门《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》出台,首次明确民政部门可以作为适格主体申请撤销监护人资格,并承担临时监护责任。随后的《中华人民共和国反家庭暴力法》《中华人民共和国民法典》进一步规定了撤销和转移监护人资格的申请主体与资格情形。新未保法和《中华人民共和国民法典》等的出台实施,正式确立了家庭监护为基础、社会监护为补充、国家监护为兜底的国家监护制度。最后,法治化明确了未成年人全面保护的责任机制。从最高法院等四部门2013年发布的《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪的意见》开始,针对儿童遭受或疑似遭受侵害情形的强制报告制度日益建立健全。2020年,最高人民检察院等九部门联合发布《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见(试行)》,更详细列出需要强制报告的9种情形,规定了不履行强制报告职责的追究办法。新未保法作为一部基础性、综合性的专门法律,从“六大保护”全方位、多层次细化了未成年人保护的制度措施。新未保法与相关法律法规政策相衔接,为建立全社会共同保护的机制格局奠定重要的法律基石。

儿童福利与保护的法治化进程扩展了传统儿童福利的内涵和范畴,体现国家对儿童福利和权益更加全面和制度化的保护理念,同时指引着我国儿童福利制度的未来发展方向。但不可否认,在经济社会变迁背景下,儿童福利与保护的法治化还有待进一步完善,这包括如何更好理解儿童福利的内涵、家国关系的责任边界,以及如何加强相关法律法规政策的衔接性、明确各执法主体的职责等问题。比如,随着儿童福利内涵的扩展,狭义的儿童救助和权益保护概念存在不足,未来还需要基于儿童全面发展的福利概念完善立法。近年来,《儿童福利法》已经纳入立法议程,但如何更加准确地定位儿童福利和保护的关系,促进儿童福利和保护立法的整体性、综合性等还存在较多讨论^{①②}。进而,法治化还涉及到儿童监护中的家国责任边界的平衡问题,公权力介入家庭事务中仍然存在法律与家庭既有秩序、家庭伦理等之间的矛盾和风险^③。最后,儿童福利和保护相关法律之间还存在用语、规范、主体上的衔接不足问题,不同保护主体的权责规定和相互配合等规定仍需要更加明确和清晰定位^④。

三、法治化下儿童福利与保护治理的转型及挑战

法治是现代社会福利治理的基本方式和根本遵循。儿童福利与保护的法治化能够有效地促进制度整合,提升儿童福利服务的系统性、规范性和协调推进的能力。法治化进程中的儿童福利治理同时也是一个组织过程和政治过程,要求发展相应的工作机制和组织结构,设定不同责任主体的职责义务,细化各主体的组织角色和发挥作用的具体手段措施。在法治化进程中,我国儿童福利和保护正经历从分散

①吴鹏飞《中国儿童福利立法:时机、模式与难点》,《政治与法律》2018年第12期。

②姚建平《福利还是保护?——中国〈儿童福利法〉立法问题研究》,《社会保障评论》2022年第1期。

③胡敏洁《“受国家保护的儿童”释析》,《浙江学刊》2020年第5期。

④刘宇轩《我国未成年人保护体系的构建分析》,《青年探索》2022年第1期。

治理到整合治理的转向,但也同时面临着转型发展中的困境和挑战。

(一) 从分散治理到整合治理的转向

新中国成立以来,我国儿童福利与保护治理经历了不同的转型发展阶段。1978年以前,儿童福利主要局限于对失依儿童的救济安置,包括城市儿童福利院的安置收养和列入农村“五保户”的特困儿童救济。1978年之后,儿童福利的内涵逐渐拓展,从单纯的院内安置抚养为主转为强调养治教与康复并重,但儿童福利的治理总体上仍然主要聚焦在机构化养育和零散的关爱保护服务递送,儿童福利与保护在整体社会政策和治理体系中呈现出边缘治理的特征。

2010年至2018年可以被视为儿童福利从边缘治理到分散治理的转型阶段。2010年被学者广泛称为儿童福利的元年,国务院在这一年出台了《关于加强孤儿保障工作的意见》(简称“孤儿保障意见”),民政部、财政部随后联合发布《关于发放孤儿基本生活费的通知》,首次建立面向包括机构养育和散居孤儿在内的全体孤儿基本生活保障制度。“孤儿保障意见”及相关政策措施的出台,也推动着儿童福利与保护从院内向院外拓展。政策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。同时,“孤儿保障意见”也强调非机构养育儿童的国家监护服务责任,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。该意见实施之后,我国儿童福利范畴开始逐渐拓展,儿童福利制度建设进程加快。2016年国务院出台《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,突出了政府在儿童监护保护中的主体性责任,进一步明确了我国适度普惠儿童福利制度的建设的方向。

然而,这一阶段儿童福利和保护治理仍然很大程度上依靠规章制度和部门意见引导,儿童福利与保护的分散化治理特征比较明显,表现为运行机制不联动、责任主体不清晰、资源信息分散化等问题,与我国适度普惠儿童福利制度建设的要求并不相适应。分散治理在公共行政和社会治理研究中得到较多关注。从中央—地方关系和公共行政的角度,分散治理被视为一种区别于中央政府集中统治,地方政府和社会团体各自管理和办理地方性事务的行政分权模式^①。也有学者将分散治理用于对社区治理或社会保障制度运行等分析中,意指多元主体在治理参与中目标一致性缺乏,参与过程离散以及资源利用零散等的非协同特征^{②③}。在儿童福利和保护事务中,分散治理更多体现在回应儿童福利服务需求中各个责任主体之间缺乏协调性与整合性。由于相关政策的法律层次较低,权威性不足,导致实际儿童福利与保护的递送中各治理主体之间的“权威—职责”分散,“九龙治水”,问责或追责机制不健全。分散治理还表现在服务递送层面缺乏整合,对于儿童遭遇监护困境或伤害等问题难以及时发现报告和转介,不同服务环节和流程无法有效衔接,可持续性不足。

2018年民政部儿童福利司的成立,意味着我国儿童福利与保护迈入民政牵头的一体化福利治理时期,新未保法的施行以及国务院成立高规格的未成年人保护领导小组,则在法律和行政意义上确立了儿童福利和保护的综合治理框架。整合治理是以社会福利服务整合为基础的一体化治理改革,它强调打破传统官僚层级体系的管理主义逻辑,以服务对象需求为导向,制度化地实现政府各部门及多元主体之间的良好沟通与协调,推动从多主体的结构性聚合走向功能性整合^{④⑤}。法治发挥着固根本、稳预期、利

①曹正汉、聂晶、张晓鸣《中国公共事务的集权与分权:与国家治理的关系》,《学术月刊》2020年第4期。

②胡小君《从分散治理到协同治理:社区治理多元主体及其关系构建》,《江汉论坛》2016年第4期。

③李亚青《中国式现代化与医疗保障体系改革》,《社会保障评论》2023年第3期。

④Jane Waldfogel, “The New Wave of Service Integration” *Social Service Review* 1997, Vol. 71, No. 3 pp. 463-484.

⑤Janet Newman et al., “Beyond Modernization? Social Care and the Transformation of Welfare Governance” *Journal of Social Policy* 2008, Vol. 37, No. 4 pp. 531-557.

长远的保障作用,法治化程度决定了儿童福利与保护的权威性和强制性,为整合治理提供了重要的纵向约束机制。

在法治化进程中,各级部门越来越重视对儿童的“依法保护”,并根据法律法规要求,优化重构基层儿童福利治理体系和治理格局。新未保出台实施之后,在县级未成年人保护工作议事协调机制的基础上,各地积极探索多方联动未保工作机制的规范运行,从以往的“小保护”迈向“六大保护”于一体的综合保护服务体系发展。县级民政部门落实新未保法等相关要求,推动儿童福利机构转型升级或新设立独立的未成年人保护中心(简称“未保中心”),乡镇人民政府和街道办事处设置未成年人保护工作站,设立儿童督导员、儿童主任等专人或专岗,并通过开通未成年人保护热线,建立起风险预防、强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预“五位一体”的服务体系。基层儿童福利和保护的阵地建设、工作机制和服务网络建设、专业人才培养等方面取得长足进展。从分散治理到整合治理的转向促使儿童福利与保护突破传统剩余型、碎片化的狭义儿童救助保障模式,朝向构建更加制度化、系统化、规范化的基层儿童福利与保护体系。

(二) 基层儿童福利与保护整合治理的内生困境

儿童福利与保护的整合治理转向在实践中仍然面临着诸多挑战。在法治化背景下,整合治理的实现需要直面转型期儿童福利治理中可能存在的内生性困境,这包括如何更加明晰政府与多元主体的职责划分,如何更好地整合司法与福利实践,以及如何促进行政理性与专业理性之间的融合等问题。

首先,基层儿童福利和保护治理仍面临多元主体职责规范的整合困境。儿童福利与保护涉及多元的行动主体,新未保法及相关政策规定了在政府主导、部门协同之下的各主体相应职责,在一定程度上规避了“部门主义”的问题,但在实践中仍然表现出分散治理的较强路径依赖。牵头部门的正式权威和实质权威之间存在距离,在缺乏强有力的统合治理约束之下,政府相关部门之间的职责整合常常难以有效实现。儿童福利和保护相关部门往往依据自身职责划分,建立相对独立的工作流程、规范标准以及资源信息网络,却也导致应对复杂困境儿童和家庭问题上的服务整合壁垒,增加协调成本。比如在基层调研中,未保中心工作者反映民政与教育、检察院、公安等相关部门在高风险儿童信息共享上有较大壁垒,对于一些涉案涉诉青少年的亲职教育、服务跟进等的转介服务流程上衔接不足。多元主体的整合困境一定程度上反映了组织运行中的制度逻辑不兼容问题^①,并可能带来治理失衡的后果。

其次,法治化进程有力推动了儿童福利与保护中司法保护的发展,但在实践中还面临司法实践与福利实践之间的整合困境。司法介入往往强调法律正义,在国家亲权原则基础上诉诸法律程序来回应儿童受到侵害或儿童犯罪等问题,但司法实践中如何体现综合性的干预是一个难点。已有研究也指出,我国未成年人司法中在应对儿童犯罪中还存在刑事性和非刑罚措施之间的衔接挑战,“一放了之”或“一罚了之”等问题比较突出,缺乏预防性干预和社会服务的配套支持^②。有关强制报告制度实践的研究也指出,当前儿童权益报告的发现报告渠道比较多元,在司法领域和行政领域形成两套运行系统和机制,存在受理主体职责不清、缺乏统一评估标准、信息不共享、部门推诿等问题^③。域外国家和地区的经验说明,儿童保护中的司法实践常常面临着如何处理自然亲权与国家亲权之间的紧张关系,要避免司法中心主义以及过度法律化的理性官僚模式的消极后果^④。多米利(Dominelli)也警醒指出,基于司法逻辑的国家亲权原则泛滥有可能加剧家庭与国家的对立关系^⑤。儿童保护实践中需要更多地考虑影响

^①Marya L.Besharov and Wendy K.Smith, “Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications” *The Academy of Management Review* 2014, Vol.39, No.3, pp.364-381.

^②孙谦《中国未成年人司法制度的建构路径》,《政治与法律》2021年第6期。

^③徐富海《中国儿童保护强制报告制度:政策实践与未来选择》,《社会保障评论》2021年第3期。

^④Nigel Parton, “Child Protection and Safeguarding in England: Changing and Competing Conceptions of Risk and Their Implications for Social Work” *British Journal of Social Work* 2011, Vol.41, No.5, pp.854-875.

^⑤[英]多米利(Dominelli, L.):《女性主义社会工作:理论与实务》,王瑞鸿等译,上海:华东理工大学出版社,2014年版,第137页。

监护困境的复杂因素,通过社会福利服务的介入来补充司法实践的不足,加强司法实践与福利实践之间的有机整合。

最后,儿童福利和保护的综合治理转向中还存在行政理性与专业理性之间的实践张力。新时期儿童福利与保护体系建设,要求从解决儿童的生存困境到更加有效地回应复杂的监护困境,迫切需要提升儿童福利与保护的专业性、培养专业人才队伍。然而,我国基层儿童福利与保护体系还存在较大的不平衡、不充分发展矛盾,农村和偏远地区儿童救助保护需求更加突出,但政府的经费保障、社会组织资源以及专业人才都相对缺乏。通过统筹各方力量,基层政府将儿童福利与保护事务统合在更加广泛的民生保障与社会治理工作中,是促进资源整合、发挥政策和工作合力的有效方式。不过,还需要警惕儿童福利与保护中以行政理性替代专业理性的风险。法治化背景下,政府及多元主体在儿童福利与保护中的职责更加清晰,而在实践中,政策或服务递送是否以及如何对解决儿童监护困境问题更加有效,需要基于对儿童和家庭需求的专业评估,将儿童身心发展及监护中的需求问题“转化”为精准性的政策或服务支持。行政理性与专业理性之间的整合还受到政府购买服务体制的影响。近年来,镇街社会工作站、未成年保护工作站等的建设能够较好带动儿童福利和保护服务的专业化,发挥社会工作的专业优势,但一些地方在购买社会工作机构服务受制于政府财政预算,面临可持续性挑战,不仅影响到机构的专业能力成长,也阻碍了专业服务动态、功能性地嵌合到社会治理的空间和结构中^①。

四、新时期基层儿童福利与保护的整合治理路径

我国新发展阶段面临着更加复杂的民生保障和社会治理挑战,社会治理体制机制处于新的调整转型期。人口与家庭变迁背景下,儿童福利与保护是社会政策与社会治理关注的重点,儿童福利与保护的法治化进程促进从分散治理到整合治理的治理转向,但在这一转型过程中,尤其需要突破多种内生困境与挑战,优化重构基层儿童福利治理结构,以儿童福利与保护需求为导向,促进具有内在一致性和整合性的治理体系发展。

(一) 持续加强统筹协调、纵横联动的儿童福利与保护工作机制建设

县级以上政府建立未成年人保护统筹协调机制是贯彻落实新未保法、切实履行法定职责的重要举措,这对于促进儿童福利与保护的整合治理,依法保障儿童合法权益具有重要意义。近年来,县级未成年人保护统筹协调机制从建立到运行,工作机制逐渐理顺,不仅能够解决儿童工作中的一些重点难点问题,也推动制定和实施中长期发展规划、实现整体布局。基层儿童福利与保护的整合治理推进中,仍需持续加强纵横两个维度的协调联动机制建设。纵向维度上,儿童福利与保护依赖于上下贯通、密切配合的工作体系,需要进一步明晰县(区)一镇(街)一村(居)三级(准)政府主体的职责定位,加强县区民政局儿童福利科(股)、未保中心与镇街社会工作站、未保工作站之间的工作整合,在涉及儿童福利与保护相关的政策指引、业务指导、经费保障方面给予镇街更有力的支持。在横向维度上,还应着力强化未保议事协调机制的权威性和统领性,促进民政与教育、公安、检察、司法、卫健、妇联、共青团、残联等相关职能部门的组织协调,建立个案会商联席会议制度。比如,对于公安、人民检察院、人民法院等负责的涉案涉诉、督促监护的高风险儿童,迫切需要民政、教育、妇联以及基层组织等的配合跟进,形成有效的闭环服务链条;对于复杂监护困境儿童的帮扶干预,则应当视情况开展“一事一议”等多部门个案会商,解决由于政策法规未明确规定或部门职能边界不清楚等带来的疑难问题。此外,还应积极探索社会力量参与未成年人保护新路径,引导慈善组织、志愿团体和社会公众等多方主体积极参与儿童关爱保护工作。

统筹协调、纵横联动的儿童福利与保护工作机制建设尤应突破不同部门主体之间的制度或规则兼容困境。科层运作体系内的“条块分割”具有路径依赖性,单纯地依靠部门的机械聚合难以有效解决组

^①王思斌《社会工作参与公共危机事件治理中专业功能的嵌合性实现:以新冠肺炎疫情防控治理为基础》,《社会工作与管理》2020年第6期。

织内部的实质利益分割、不同职能部门单打独斗等结构性兼容障碍^①。这需要一方面根据新未保法等要求,明晰各部门职责范围和边界,修订部门条线内一些不合时宜的政策规定与服务标准;另一方面可以通过创设灵活性的部门和组织之间的桥接机制,比如出台突发困境儿童的服务规范文件、以大数据智慧平台为依托重塑再造服务流程等,推动多方主体之间协调联动的制度化和规范化。

(二) 充分发挥未成年人保护机构在整合治理中的枢纽型功能

县级未成年人保护机构或未保中心是推进基层儿童工作的主阵地和枢纽平台,在儿童福利与保护整合治理中应当发挥更为关键性作用。2021年民政部等十四部委联合发布《关于进一步推进儿童福利机构优化提质和创新转型高质量发展的意见》,要求省级和地市级民政部门设立的儿童福利机构,原则上应当收留抚养本辖区由民政部门长期监护的儿童;县级民政部门已设立的儿童福利机构,应当转型设置为相对独立的未成年人救助保护机构。未保中心除了做好符合民政部门临时监护情形的未成年人收留抚养等工作,还需要牵头开展区域内农村留守儿童、社会散居孤儿和困境儿童关爱服务工作,指导镇街未成年人保护工作站业务建设,儿童督导员、儿童主任业务培训及儿童信息摸底排查、登记建档和动态更新等。可见,县级未保中心的设置为基层儿童福利与保护的整合治理提供了一个重要的抓手,能够以点带面、纵横衔接,整合镇街未成年人保护工作站、村居儿童之家,以及家庭教育指导中心、未成年人检察机构等服务阵地,夯实基层儿童福利与保护的治理体系。

未保中心代表公权力,发挥着重要的法定保护和统筹协调职能,也是牵头推动基层儿童福利与保护工作体系化、专业化发展的关键。然而,受到地方政府人员编制、场所设施以及经费保障的限制,当前不少未保中心在建设和运行上面面临着较多阻碍,难以承担如应急处置、临时监护、个案会商等的协调性职能,甚至有成为悬浮性机构的风险。这需要用足用好未保统筹协调机制,清晰定位未保中心的枢纽职能,有效整合相关工作力量,包括通过培育和吸纳有资质的专业社会工作机构参与未保中心建设,提升未保中心的规范化和专业化运行能力。

(三) 健全完善分级整合、专业引领的儿童福利与保护体系

困境儿童和家庭往往面临多重和差异化的需求,整合治理的重要目标是通过治理机制变革,推动形成具有内在一致性和回应性的服务递送体系。新未保法要求推动形成以家庭监护为主体、以监护支持、监督和干预为补充、以国家监护为兜底的未成年人监护制度体系,并依照监护困境的不同情形、发生场域、责任主体、介入举措做出具体规定,这大大延伸了传统儿童福利工作的服务链条和服务范畴。儿童在成长和发展中的需求具有年龄特定性,也面临动态性的监护风险,这需要基于对儿童需求类型和风险级别的有效评估基础上,构建分级整合、专业引领的基层儿童福利与保护体系。分级整合体现了适度普惠儿童福利制度理念,也是更加精准有效地回应儿童生存与监护困境的现实要求。近年也有不少地方开始探索建立儿童福利与保护的分级分类服务体系,包括开通未成年人保护热线、开发出台儿童家庭监护风险的分级评估规范与工具等,根据低风险、中风险、高风险以及紧急介入等不同情形,规定相应的探访频次要求以及服务跟进内容,取得一定成效。

社会工作在分级整合服务体系建设中能够发挥重要的引领性专业优势。法治化进程中,儿童福利与保护需要应对更加复杂的儿童困境和风险,法律权威在高风险儿童的干预中扮演越来越重要的角色,但司法介入监护困境儿童问题在很大程度上是对家庭监护风险外溢的应对,更加关注违法犯罪事实、强调惩戒和责任追究,而较少考虑及回应造成儿童困境的复杂家庭与社会因素。在分级整合的服务传递中,社会工作者作为困境儿童的“代理人”,能够基于儿童需求类型和风险等级,与司法、教育、医疗等部门紧密配合,提供关系建立、资源链接、心理疏导、监护赋能等个性化与精准化的干预服务。对于面临复杂困境和多重需求的儿童服务对象,个案管理是社会服务整合的关键策略,社会工作者能够跨越部门和组织边界,将碎片化的政府与慈善资源整合到分级分类儿童服务中,并推动各服务环节、要素和层次的

^①周振超,黄洪凯《条块关系从合作共治到协作互嵌:基层政府负担的生成及破解》,《公共管理与政策评论》,2022年第1期。

有效衔接,发挥着系统黏合剂的重要功能。不过,基层儿童福利与保护中的专业引领有赖于对社会工作的公权力授权,尤其在有关疑似侵害儿童的保护性干预中,社会工作的角色还需要更加明确的法律支撑。

(四) 构建社区为基础的儿童福利与保护服务网络

社区为基础的儿童福利与保护服务发挥着重要的预防功能。西方国家儿童福利与保护制度发展的经验也表明,社区为基础的儿童福利与保护更少标签化和强制性,能够对脆弱儿童和家庭提供及时支持,预防儿童可能遭受的严重伤害风险。基层镇街社工站和未保站的建设在很大程度上提升了城乡社区儿童福利与保护服务的可及性,未来发展中,还应当进一步强化未保站在镇街儿童福利与保护工作中主导作用,统筹、协调、督促及指导相关基层儿童工作的开展,并通过与未保中心、县区民政及未保工作委员会等紧密配合,推动形成上下联动的服务支持网络和转介体系。镇街未保站还可以支持儿童督导员和儿童主任的工作开展,协助儿童主任走访排查,完善基础信息,第一时间做到发现报告和应急处置。同时,借助社工站和未保站的力量,可带动设立村居儿童服务工作中心点,优化村居原有的儿童服务设施载体,定期开展法律宣传、亲职教育、心理健康服务等活动,打通儿童关爱保护的“最后一米”。

城乡基层社区治理是我国儿童福利与保护体系的重要体制基础,儿童工作在基层需要并能够与社区治理整体工作更加紧密地结合在一起。比如,许多地方将儿童福利与保护纳入社区公共安全、社区网格治理等体系中,通过协同依托基层治理相关主体,实现更加有效地推动预防、响应、处置和帮扶工作。不过,如前所述,儿童福利与保护服务区别于行政管控逻辑,这要求相关治理主体具有儿童关爱保护的敏感性,以用心用情的服务助力基层社会治理,共同推动构建儿童友好的城乡社区治理格局。

五、结论与讨论

儿童的健康成长与发展日益得到政府与社会广泛关注,对儿童福利与保护的高质量发展提出新的要求。我国儿童福利和保护的法治化进程充分体现对儿童权利的尊重保障,彰显了儿童工作中的国家立场与责任。法治化进程要求并推动着基层儿童福利与保护治理的转型,以往分散性治理转向更具系统性、规范性和联动性的整合性治理,它强调突破以往狭义的、特殊困境儿童的救助保障工作,从影响儿童健康成长和发展的结构性处境出发,关注儿童更广泛层面的生存、发展与保护需求。整合治理转向体现了我国新时期对儿童福利内涵的深化理解,强调福利与保护并重,这标志着我国儿童福利制度建设进入到新的历史阶段。

法治建设是推进儿童福利与保护整合治理的基础和保障。新未保法等相关法律法规的出台实施,确立了最有利于未成年人的基本原则,规定了“六大保护”的主要任务和责任主体,这是落实保障儿童基本权利的重要指引,但在实践中如何强化治理效能、建立健全工作机制和服务体系还面临着较大挑战。我国基层儿童福利与保护工作仍存在区域和城乡之间不平衡不充分发展问题,除了加强财政及其他力量的资源投入之外,还迫切需要进一步提升儿童工作的治理理念、治理机制和服务递送能力。法治化进程中,基层儿童福利与保护的体系化建设已经得到政府与社会各界的高度重视。比如,民政部与联合国儿童基金会从2020年起合作开展“护童成长”项目,在全国四省十二个县区进行试点实施,致力通过平台建设、机制建设、服务递送和专业能力建设,构建“全覆盖、规范化、专业化”县域儿童关爱服务体系,产生了良好的示范引领效应。新时期我国基层福利和保护的综合治理还需要更多有价值的项目实践,在法治轨道上共同推进儿童福利和保护事业的发展进步。

[责任编辑:韩小凤]