

政策文本中的儿童议题发展与有关政府组织系统的变化

高翔

(北京大学社会学系,北京 100871)

[摘要]自1989年联合国《儿童权利公约》通过以来,我国与儿童相关的社会政策有了快速发展,政策数量明显上升,涉及的儿童议题领域也进一步扩展。与此同时,相关的政府组织系统也在发生变化。对中央级儿童政策文本数据进行分析的结果显示,教育、健康、保护等是最近三十多年以来居前列的儿童政策议题领域。其中,儿童保护是近年发展较为迅速的议题领域。运用Ucinet和Gephi软件分析儿童保护政策议题领域的政府组织系统,发现相关政府组织部门的数量和部门间关系方面都有变化,一方面是相关政府部门数量增多,另一方面是双向和多向政府部门间连接增多。总之,这意味着政府组织系统应对儿童问题的强度在增大。

[关键词]儿童政策议题;政府组织系统;政策文本数据

[中图分类号]C916

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2024)04-0145-08

DOI:10.15981/j.cnki.dongyueluncong.2024.04.017

一、问题的提出

政府组织作为政策过程(policy process)强有力的行动者,既影响政策过程,也受到既有政策框架的影响。美国社会政策学者安妮·施耐德(Anne Schneider)和海伦·英格兰姆(Helen Ingram)(1993 & 2007)^{①②}从批判主义视角出发,指出过去和当前政策中所蕴含的奖惩分配及其原理等要素,会影响政策过程中政策标的群体的建构,也会影响官僚体系的知识系统和技术特征,而包括官僚体系在内的政策系统会进一步影响到下一个阶段的政策设计。她们的论断也是对20世纪早期美国政治学家埃尔默·谢茨施耐德(Elmer Eric Schattschneider)(1935)指出的“新政策生产新政治”^③这一观点的发展和细化。政策过程中发展演变的政府组织系统,构成了当前和未来政策过程的组织行动者基础。本文的政府组织系统指的是党政部门等国家职能部门组成的系统。政府组织干预社会问题的依据和蓝本就是社会政策。因此,通过对政策文本的分析,能够洞悉政府组织的特征,也能够为政策分析提供诠释的背景。政府是对弱势群体影响力最大的行动者。某一个领域颁布的政策越多,意味着来自国家的系统干预力量越强。同一人群面临的社会问题是多样的,以儿童群体为例,应对不同儿童问题的政策系统和政府组织

[基金项目]本研究获得北京大学研究生课程建设经费(2021年度)及教育部人文社会科学重点研究基地项目资助(项目批准号:22JJD630002)。

[作者简介]高翔(1977—),女,北京大学社会学系副教授、博士,研究方向:社会政策、儿童问题、社会保障。北京大学社会学系硕士研究生崔梦瑶负责政策数据的采集与处理,对本文有重要的贡献。

①Schneider, A. L. & Ingram, H., "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy", *The American Political Science Review*, 1993, Vol. 87, No. 2, pp. 334-347.

②Schneider, A. L., Ingram, H., deLeon, P., "Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations", in *Theories of the Policy Process* (3rd ed.), Paul A. Sabatier and C. M. Weible eds., Westview Press, 2014.

③Schattschneider, E. E., *Politics, Pressure, and the Tariff*, New York: Prentice Hall, 1935.

系统的发展是不均衡的。

二十世纪末,我国密集出台了一系列与儿童有关的社会政策,相关的政府部门也不断地发展和调整,近年来,儿童的权益保护得到明显加强,儿童的福利水平有了较大提升。社会政策实践中有两类重要的行动者:一类是自然人(个体行动者),另一类是法人行动者(即组织)(James Coleman, 1990)^①。而法人行动者又可进一步区分为政府组织、市场组织、民间非营利组织以及传统的家庭组织等。儿童社会政策进步的一个主要表现是政府组织体系的发展,因此本文也把政府组织系统作为研究对象,通过对中央政策文本的梳理,探讨当前我国与儿童有关的政府组织的形态及部门之间的关系。

本研究分为三个阶段:第一阶段通过对中央级儿童政策文本的分析,总结儿童政策的主要议题领域;第二阶段是简要分析相关的政府组织体系特点;第三步是选取儿童保护议题领域,分析相关政府组织系统的历史变化及政府部门之间的网络关系特征。本文从“北大法宝”数据库中对“儿童”相关的中央级政策进行耙梳,建立儿童政策数据库。随后使用 Python 完成关键词词频统计,利用 Excel 工具分析我国儿童政策的概况。在此基础上,本文选择儿童保护议题作为典型领域,使用 Ucinet^② 和 Gephi^③ 分析儿童保护领域政府部门的纵向发展变化(历时)和横向关系。

二、中国儿童政策议题的发展与政策文本的特点

自 1989 年联合国《儿童权利公约》通过以来,我国儿童政策也有了长足发展。本研究对“北大法宝”数据库自 1989 年至 2023 年间颁布的中央级政策文件进行梳理和分析,探究儿童政策有哪些主要的议题,以及政策文本特点。

(一) 政策文本的收集与分析方法

“北大法宝”数据库作为专司法律与政策的检索平台,1985 年由北京大学法律系创立,收录了自 1949 年以来的法律法规和政策文本,为目前中文政策检索中较为成熟和专业的信息检索系统。

为保证儿童相关政策文本数据的全面性,本研究筛选政策样本时,遵循权威性、有效性和相关性原则^④。政策文本层次涵盖法律、行政法规、部门规章等多个层级。由于本文旨在分析中央层级的政府组织关系,因此地方级政策文本暂不纳入分析,仅分析由中共中央、国务院、各部委及直属机构制定的中央级政策文本。筛选时将已经被废止或失效的政策文本排除在外。

具体耙梳条件如下:(1)1989 年后我国颁布的至今未失效的政策;(2)标题中包含“儿童”或“未成年人”,或者全文中包含“未成年人”“儿童”“学生”“青少年”“婴幼儿”“幼儿”等关键词,初步筛选共获得 1,736 条中央级儿童政策文本;(3)根据与“儿童”相关的词语延伸,针对“暴力”“托管”“托育”“照料”“慈善福利”等相近词汇进行补充,共增补 351 条政策文本。在完成第一阶段筛选后,保证政策内容与儿童的相关性,对政策筛选结果进行了检验和筛选,对临时活动或比赛、表彰结果、推荐目录、废止政策目录等政策文本进行了剔除。最后将 1,215 条中央级儿童政策文本纳入分析。本研究中的儿童政策数据库主要包括以下三类政策文本:一是在标题中直接提及“儿童”“未成年人”“少年”“青少年”或“孤儿”等直接涉及儿童的政策文本,共 561 条,占比 46.2%;二是标题中未直接提及但覆盖群体与儿童相关的政策,如“学校”“学生”“教师”“妇女”和“家庭”等间接政策文本,共 335 条,占比 27.6%;三是面向所有人的政策,但其中有相应内容对儿童做出特殊规定,共 319 条,占比 26.3%。

(二) 儿童政策的议题

在建立政策文本库后,本文首先利用“结巴词库”(Jieba 词库)通过 Python 开展词性分析以确定核

①James S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press, 1990.

②Ucinet 为当前常用的处理社会网络数据的综合性分析程序。

③Gephi 主要用于各种网络和复杂系统,进行动态和分层图的交互可视化。

④高虹:《2000—2019 年政府支持期刊发展的政策文本量化研究》,《科技与出版》,2020 年第 10 期。

心儿童政策议题。“结巴词库”是目前适用性最广的中文开源分词包之一。本文分析标注了 72,497 个关键词的词性。在这些词条中,前 300 个意义比较明确的词条包括:教育、有期徒刑、健康、残疾、保障、卫生、信息、文化、拘役、犯罪、环境、康复、救助、贫困等。接下来,通过 Nvivo12 plus 对儿童政策文件分三个不同时段进行词频统计,这三个时段为:1989 至 2000 年、2001 至 2010 年,以及 2011 至今。剔除“管理”“提升”等词语后,结果表明,“教育”为跨越三个时段的核心关键词。下图能通过词语的字型大小和粗细表示出现的频次。字型越大、越粗则频次越高。可以看出,教育、安全、健康、保障等排在前列。



图 1 1989—2000 年词频



图 2 2001—2010 年词频



图 3 2011 年至今词频

理想的分析办法是能够将同义词、近义词进行聚类分析,但是目前并没有合适的中文文字语义分析软件可以借用,而人为编辑近义词也可能存在主观偏见,考虑到研究用时和产出的效率,本文将政策数据和《儿童权利公约》结合起来确定主要的议题范围和类型。《儿童权利公约》中提出的儿童权利主要包括五个方面:生命权、生存权、发展权、受保护权和参与权。政策文本数据中的主要议题领域包括:教育、健康、保护和安全、家庭照料、儿童福利、文化、残障儿童康复、留守儿童权益、困境儿童保护、未成年人司法等。词频分析的结果表明,我国儿童社会政策覆盖的问题面向是比较广泛的,其中,教育是排名第一的高频词,紧跟教育的高频词是“健康”“安全”“保障”。儿童保护政策主要包括以下方面的主题:儿童拐卖、孤儿、残疾儿童、流浪儿童、涉罪儿童、疾病、场所安全、医疗卫生食品、网络。

分析结果显示历时段最重要的议题是“教育”。教育问题之重要不用赘述,相关政策数量最高,同时围绕教育或者学校发展还出台了一系列除知识教学以外的政策。从如何干预未成年人群体来看,学校是国家进行干预相对确定、可及的路径。从儿童的生态系统理论框架来看,国家对家庭、社区的影响路径相对模糊和薄弱,学校系统所承载的政策任务相对最多,说明未来政策需要在其他方面加强。

(三) 当前我国儿童政策文本的特点

政策文本的一些特点能够反映政府部门间关系的一些特征。政策文本的效力层次在一定程度上,反映了政府部门间关系的灵活程度。例如,如果以法律为主体,部门间关系明确但可能缺乏弹性,反之则可能较为灵活。政策文本的行文对象,还可以反映政策是自上而下为主,还是自下而上为主的特点,如果上级对下级的指导文件居多,则反映了政策具有较强的自上而下的特点。此外,某个领域中,部门间联合发文越多,意味着对相关问题的干预确定了更加广泛的政府部门参与,对问题进行干预的机制综合性较高。

1. 政策文本的效力层次

本文分析发现,1989 年至 2023 年间,儿童政策的公文类型主要包括:法律、决定、决议、方案、规划、通知、公告、条例、规定、办法、意见、指导意见、报告、通告、纲要、函和复函 20 种政策类型,其中“通知”数量占比最高,为 64.03%,其次为“意见”,占比为 11.44%,第三位为“法律”,占比 8.72%。我们可以认为法律规章确定了政府组织的“硬框架”;法律之外的,由政府部门颁发的其他规范性文件,确定的是相对灵活有弹性的政府部门间的合作框架,因为这类政策文本的颁布难度相对较低,能够较立法更加及时地调动社会资源回应问题,其中包括规划政府组织间的关系。从儿童相关的法规和政策比例来看,法规和其他类型政策比例为 9:91,说明儿童相关的政府组织间关系较为灵活。

2. 政策文本的行文方向

政策文本还可以区分为上级对下级部门的要求和指导,称为“下行文”;平级部门之间的交流与沟通,称为“平行文”;以及下级部门对上级部门的反馈和请示等,称为“上行文”。“下行文”的公文类型包括:指导意见、通知、意见、通报、通告、公告等;“平行文”的公文类型包括函与复函;“上行文”主要指报告文件。本文收集到的政策文件中下行文为1,171条,占96%;其次是上行文,24条,占2.02%;平行文为20条,占1.68%。说明与儿童相关的政策文本以上级对下级的要求和指导为主,政策具有较强的自上而下的特性。

3. 单个部门或两到多部门颁布的政策

由单个部门还是联合部门颁发政策,是政府部门间关系的一种表现,换言之,政府部门间联合颁发政策,表现出不同于单个部门颁发政策时的政府部门间关系,显示不同的政府组织系统形态。政府组织系统的形成与发展,不仅有计划的因素,也会随着行政系统和社会问题的演变而发展变化。

对政策文本的颁发部门数进行分类,结果显示:单独部门发文863条,两部门联合发文170条,三个及以上部门联合发文182条。单独部门发文数量最多的分别为教育部、国务院、卫健委和民政部^①。从政策覆盖人群来看,在仅针对儿童的“直接儿童政策”中,教育部、国家卫生健康委员会和民政部发文数量位居前三。在部门联合发文方面,中共中央办公厅和国务院办公厅是合作最为密切的,发文级别较高,常以“指导意见”“通知”和“规划”形式指导儿童领域的政策和服务规划。国家卫健委、国家发改委和教育部联合发文主要是推动学校卫生健康及有关的措施。在“多部门”联合发文中,公检法司系统协同,主要在打击拐卖妇女儿童、维护未成年人合法权益方面开展工作。

不同的儿童议题领域有对应的政府组织系统,具体问题的解决往往是在政策亚系统中来展开的。下面以儿童保护议题为例,进一步分析相关政府组织系统的特点。

三、儿童保护领域的政府组织系统特征

(一) 参与儿童保护的政府部门的发展变化

2018年民政部成立儿童福利司可以作为重要变化的分水岭。2018年以前,专门保护儿童的综合性政府机构主要是国家和地方各级妇女儿童工作委员会,另一个是未成年人保护委员会及其办公室。其他与儿童有关的行政机构则分散在国务院各部委相应的儿童工作部门,例如,民政部原设有未成年人(留守儿童)保护处和儿童福利处,并设有中国儿童福利与收养中心。文化和旅游部设有未成年人文化处,卫健委设有妇幼保健司,教育部设有基础教育司等。这些政府职能机构一般仅在各自所分管的业务范围内负责儿童相关工作。

2018年民政部成立儿童福利司,是儿童保护和儿童福利领域的重要行政体制进步。民政部儿童福利司主要在儿童福利和未成年人保护两个方面开展工作。儿童福利领域有两个工作重点:一方面是针对儿童福利机构开展工作;另一方面是完善困境儿童的分层保障。在未成年人保护方面的工作主要包括三大维度:一是承担民政部门的传统职责,建立未成年人监护制度体系。二是配合相关部门的工作,例如,《中华人民共和国未成年人保护法》第九十八条提出:“国家建立性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪人员信息查询系统,向密切接触未成年人的单位提供免费查询服务”,就需要民政和公安、检察院、法院、教育、卫生等部门一起完成任务。三是推动相关部门开展工作,如司法保护、学校保护等。

(二) 政策文本中呈现的政府部门间关系

这里从儿童政策数据库中筛选了与儿童保护直接相关320条政策数据,涉及儿童的人身安全、学校

^①本研究儿童政策文本数据库剔除了卫健委颁布的大量医疗技术相关政策,相对地拉低了卫健委发文数排名。此外,由于许多部门在过去几十年的发展过程中经历了合并、撤销和重组改建,为便于呈现分析结果,本文将部门名称均统一为最新的部门机构名称。



图 8—10 从左向右依次为 2013—2016 年、2017—2020 年、2021—2023 年儿童保护政策关键词词频统计

2. 参与儿童保护的政府部门间的关系

从横向来看,政府部门间的合作程度不断加深,主要体现在联合发文数量不断增加、联合发文的部门不断扩充。依据《未保法》的三次修订及 2016 年《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》,将 1989—2023 年划分为 1989—1991、1992—2006、2007—2012、2013—2016、2016—2020 以及 2020—2023 年六个时间段。根据下图可见,联合发文数量不断增加、联合发文政策占比波动上升,联合发文部门个数也由最初的两两合作逐渐拓展至十个及以上部门合作,系统化程度不断提升。

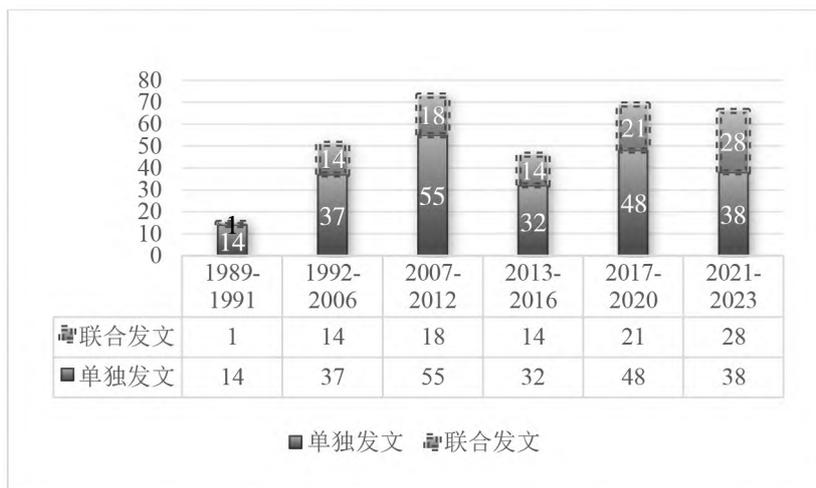


图 11 儿童保护领域独立发文与联合发文比例年代变化图

从联合发文来看,两部门合作主要有以下类型:以民政部为主,与发改委、住建委等多部门联合;公安部和教育部的校园安全组合;国家烟草专卖局和国家市场监督管理总局的烟草专卖限制制度。多部门合作中,由公安部、最高人民检察院、最高人民法院和司法部四个部门组成的公检法司系统联合呈现最高比例,其次是围绕“食品安全”和“药品安全”的市场监督管理局、教育部、卫健委和公安部的合作。

为了进一步厘清政府部门间的合作关系及强度变化,本文构建了不同机构协同治理的“联合发文”关系矩阵。如果在某一政策文本中发文主体是两个或两个以上,便将二者或多者的关系赋值为“1”;若两机构 n 次联合发文,则二者关系赋值为“n”,从而构建起多值双向关系矩阵。通过统计梳理,320 份政策文本中联合发文政策共有 96 份,占整体政策文本的 30%,其中两个到五个部门联合发文的共有 66 份,六到十个部门联合发文的共有 23 份,10 个部门以上联合发文共有 7 份,联合发文数量排名前三的部门分别为:民政部、教育部、和公安部。此外,卫健委、共青团中央、司法部、最高法、最高检均为主要发文部门。利用 Ucinet 完成矩阵生成后,使用 Gephi 绘制出六个时期的合作网络。

图形中政府部门合作部门数量越多、合作发文频数越高,节点越大越多;部门之间合作次数越多,连线越粗。可以发现,1992年以后,各阶段的节点数和连线数都出现进一步增长,越来越多政府部门建立起合作关系,并形成了多个合作圈,如“残联—卫健委—国务院妇儿工委”针对孤残儿童权益保护开展活动,“全国妇联—共青团—教育部—民政部”对贫困地区留守儿童开展的权益保障工作。2007年后,公检法司系统内部合作及与其他部门系统合作日益频繁,未成年人权益保护、强制报告制度、预防性侵害及法律援助工作逐步推进。2017年后出台的联合发文部门包含了大部分政府职能部门以及部分党政机关和群团组织,政府内部机构间建立起一个较为庞大的合作协同网络。网络密度也同步增长,意味着核心部门的加入促进了政府网络中其他部门的合作,整体合作程度加强,逐步形成“多核发力,联动保护”^①的组织网络格局。

四、研究结论、讨论与展望

通过对收集的政策文本数据的分析,可以看出,在儿童政策议题中,与教育相关的政策是最近三十多年来数量、广度和深度居前列的议题领域。与儿童相关的其他生态系统相比,教育或者说学校这个环节的政策载量最多,这也说明应该增强其他领域的政策设计。值得肯定的是,儿童政策议题的内容在不断扩展,保障、保护等政策数量明显上升。与儿童政策议题相关的政府组织网络形态也在发生变化,由单一行政主体向多主体协作的方向发展。在儿童保护政策议题领域,民政、未成年人检察系统的角色不断增强。

政策文本中的儿童议题,既是对社会现实的反映,也会参与建构当前和未来的儿童政策议题。社会政策文本中反映出来的部门组织间关系,可以视作人类对已有问题解决机制的一种反馈,有时通过政策确认已有的组织体系能够对问题予以积极作用,有时则需要构建新的组织网络来“回应”社会问题。随着我国的改革开放、儿童保护任务的复杂化,我国政府对儿童保护的重视程度不断增强,因而政府部门间合作不断加强,儿童问题已由少数部门治理走向系统治理。

本研究选取的是儿童群体相关的政策议题,并且在政府对组织系统进一步探索时,选取了儿童保护领域,如果能够进一步对其他儿童议题领域的政府组织系统进行分析,或许能够更加深入地挖掘儿童相关政府组织系统发展的脉络,从而为讨论未来政策的发展做出铺垫。本文认为,研究的思路和框架具有可迁移性,可以考虑适用于其他人群,如老年人、女性、残障人士群体等,也可能扩展到其他社会问题的研究,如反贫困等问题。

本文从词频统计和可视化的角度对政府发布儿童政策的趋势和政府部门间关系进行了初步分析。研究仅限于分析政策文本所反映出来的政府部门的组织间关系,而政府部门合作模式是多样的、内涵是丰富的。这些都是值得进一步研究的问题。

[责任编辑:韩小凤]

^①肖雪,颜克高:《一核多元——政府购买服务中的部门间网络关系与行动逻辑》,《公共行政评论》,2020年第6期。