

共同富裕目标下困境儿童精准关爱服务现状、 问题与对策

——以浙江省为例

张洪霞, 赵 砚

浙江工业职业技术学院财经学院, 浙江 绍兴

收稿日期: 2023年7月4日; 录用日期: 2023年8月1日; 发布日期: 2023年8月10日

摘 要

困境儿童问题是共同富裕道路上亟需解决的关键问题之一。文章通过构建“困境儿童”定义来界定困境儿童的类别, 并采用实地调查的形式了解困境儿童享受的精准关爱服务现状, 分析当前困境儿童精准关爱服务存在的问题, 针对上述问题, 政府应加快相关专业人才队伍建设, 提升人才培养质量; 相关部门要转变救助观念, 完善困境儿童福利救助制度; 出台考评制度, 加强相关人员的考核, 提升精准关爱服务质量。

关键词

困境儿童, 精准关爱服务, 对策

Present Situation, Problems and Countermeasures of Accurate Care Service for Children in Distress under the Goal of Common Prosperity

—Taking Zhejiang Province as an Example

Hongxia Zhang, Yan Zhao

School of Finance and Economics, Zhejiang Industry Polytechnic College, Shaoxing Zhejiang

Received: Jul. 4th, 2023; accepted: Aug. 1st, 2023; published: Aug. 10th, 2023

Abstract

The problem of children in distress is one of the key problems that need to be solved urgently on the road to common prosperity. This paper defines the categories of children in distress by constructing the definition of “children in distress”, and understands the present situation of accurate caring services for children in distress by means of field investigation, and analyzes the existing problems of accurate caring services for children in distress. In view of the above problems, the government should speed up the construction of relevant professional talents and improve the quality of personnel training. Relevant departments should change the concept of assistance and improve the welfare assistance system for children in distress; introduce an evaluation system, strengthen the evaluation of relevant personnel, and improve the quality of accurate caring services.

Keywords

Children in Distress, Accurate Caring Service, Countermeasures

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。在共同富裕道路上，儿童问题是“一老一小”两个重点关注问题之一。让儿童充分实现生存权、受保护权和发展权是实现人的全面发展的必然要求。儿童由于缺乏自我保护意识和求助能力，很容易遭遇一系列伤害事件。困境儿童作为儿童中的弱势群体，其面临的生存和发展危机比普通儿童更甚。为了加强儿童保护工作，国家早在 2010 年就发布《关于加强孤儿保障工作的意见》，首次以现金的形式补贴孤儿基本生活，该年也被称为“中国的儿童福利元年”。2013 年民政部发布《关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》更为全面地拓展了孤残儿童福利范畴，逐步探索建立普惠型儿童福利制度。2019 年民政部儿童福利司设立，要求在街道镇设立儿童督导员，在村居设立儿童主任，进一步促进儿童关爱保护制度的有效落实。但是，随着关爱保障对象范围扩大，困境儿童的关爱质量和各主体之间的协同能力仍有很大的进步空间。因此，本文通过选择浙江省部分地区作为调研地点，试图在厘清困境儿童概念的基础上，深入了解浙江省困境儿童精准关爱服务现状，以期发现关爱服务工作中存在的问题，并提出有针对性的建议。

2. 困境儿童定义及资料综述

2.1. 困境儿童定义

为了精准实施困境儿童关爱服务政策，首先要对困境儿童定义进行有效界定。国外学者常常将困境儿童定义为“vulnerable children”，是指因存在自身弱势，致使其缺乏自我保护意识和保护能力，容易使其遭受到损失或伤害的儿童[1] [2]。我国正式定义“困境儿童”的时间比较晚，2013 年普惠性儿童福利政策出台时正式出现“困境儿童”的定义，它包含因自身残疾或重病等导致照料困难的儿童、因父母重残重病、服役或死亡而无法履行照顾义务的儿童和因家庭贫困而导致生活学习困难的儿童。2021 年国

务院发布《加强未成年人保护工作意见》中提出要分类保障困境儿童, 分类提供精准关爱服务。

2.2. 资料综述

2.2.1. 儿童福利保障研究

张涛(2015)针对农村留守儿童现实需求及福利缺失情况, 构建包括政策、行政、服务在内的“三位一体”农村留守儿童福利保障支持体系, 有助于切实提升留守儿童福利保障的质量与水平[3]。张尧(2021)从包容性发展视角出发, 提出完善农村困境儿童福利供给应注重城乡困境儿童福利均等化供给, 实现农村困境儿童福利供给制度由补缺型向普惠型的过渡, 建立综合性农村社区困境儿童福利供给机构, 强化农村困境儿童福利供给需求管理, 建立农村困境儿童福利供给多元主体协同供给模式[4]。闫晓英, 周京(2021)建议以战略高度推动儿童事业发展, 重点推动未成年人保护各项制度和机制落地, 有序提升普惠型福利政策覆盖面和保障水平[5]。

2.2.2. 儿童关爱服务研究

吴霓(2021)通过对贵州、安徽、四川、河北等四地的实地调研, 了解留守儿童生存、关爱服务需求与供给现状, 总结并分析留守儿童关爱服务体系建设的典型经验与存在的问题, 提出应以乡村振兴为抓手, 实现精准施策以强化政策执行效果[6]。石卷苗(2022)基于社会组织应对社会治理需求的背景, 以社会组织参与困境儿童友好服务项目为样本, 深入研究社会组织、儿童友好社区、政府、学校等多元主体在困境儿童服务中如何发挥治理功能[7]。巨东红(2022)运用问卷调查和访谈法, 考察福建省农村留守儿童和困境儿童的心理—行为状况、家庭状况和社会支持状况, 分析关爱服务体系建设的现状和存在的问题, 提出在治理理论视角下开展农村留守儿童和困境儿童服务[8]。冯元(2022)认为在文化敏感和需要理论指引下, 应采取服务理念更新、福利制度优化、专业人才配置、多元主体整合、整体性服务供给等策略, 以促进中国特色的儿童福利体系[2]。

困境儿童是一个庞大的群体, 不同年龄、性别的困境儿童会有不同的特征, 因而针对困境儿童问题的研究难度较大。现有的困境儿童关爱保护研究文献还主要集中在宏观层面, 对更细微层面的, 如何提高困境儿童精准关爱保护体系建设的效果等方面的研究还不是特别深入。在高质量建设共同富裕示范区的共同目标下, 最艰巨的任务是实现弱势群体的共同富裕, 因此, 本文尝试从宏观和微观两个层次构建困境儿童精准关爱服务体系, 提升精准关爱质量, 为建设共同富裕示范区添砖加瓦。

3. 共同富裕与困境儿童的相互关联

共同富裕目标的实现必须坚持实事求是的基本原则, 并且需要找到实现共同富裕的具体路径。国家在快速发展过程中必不可少都会存在一部分弱势群体, 困境儿童就是其中一类, 他们所在的家庭参与社会生产和分配的能力明显不足, 这也给儿童身心健康发展带来了很大的阻碍。习近平指出, 共同富裕是全体人民的富裕, 是人民群众物质生活和精神生活都富裕, 不是少数人的富裕, 也不是整齐划一的平均主义。这意味着共同富裕要实现物质和精神的双重富裕, 物质缺失或精神匮乏都是实现共同富裕的绊脚石[9]。很早之前, 国家政府就通过发放补贴的救助形式补贴困境儿童的物质生活, 并且也较好地改善了困境儿童的生活状况。但现实中美好生活包含物质生活和精神生活两个层面, 要实现共同富裕, 必须兼顾困境儿童的物质生活和精神生活同时富足, 坚持两手抓, 两手都要硬的原则。不同类型的困境儿童面临的物质匮乏情况和精神缺失状况也会不同, 实施精准关爱服务就显得更为迫切。

4. 浙江省困境儿童精准关爱服务现状

根据《浙江省民政事业发展“十四五”规划》数据显示, 浙江在册低保对象 61.35 万人, 其中孤儿、

困境儿童 6.4 万名, 困境儿童数量还比较大。浙江省人民政府采取了一系列有效的措施关爱困境儿童的身心健康发展, 并取得了有效的成绩。

4.1. 政社合作, 关爱服务更全面

浙江省人民政府早在 2012 年发布《关于加快发展孤儿和困境儿童福利事业的意见》针对建立健全困境儿童福利保障制度提出了一系列制度保障支持。后来各地方政府在该意见的指导下, 充分发挥地方优势, 积极探索建立政社合作机制, 由监护人提出申请, 政府部分定期输送社会工作者为困境儿童开展能力提升和社会融入服务, 帮助困境儿童充分发挥自身潜能, 认识社会, 掌握一些生存技能, 并开展心理疏导服务, 培养儿童积极乐观的心态。

4.2. 依托财政补助, 困境儿童基本生活无忧

浙江省针对困境儿童补助, 根据困境儿童的类别, 并结合当地物价水平, 分类实施不同的补贴标准, 一般不低于当地最低基本生活保障水平, 针对特别困难的儿童, 比如, 家庭困难的重残儿童, 参照散居孤儿的标准发放补贴。同时浙江省政府考虑到物价水平的逐年上涨, 针对困境儿童的生活补助也采取自然增长机制和物价补贴相结合的方式, 一般参照上一年度当地城镇居民家庭人均消费支出, 给予困境儿童物价补贴。对困境儿童享受的社会医疗保险也由当地财政补助, 让其享受免费的社会医疗。对学龄段的困境儿童, 当地政府采用发券和助学金的方式, 实行结对帮扶, 助力困境儿童顺利完成学业。

4.3. 创新工作机制, 建立动态监测制度

困境儿童关爱服务工作的前提是有效识别和统计困境儿童的数量。困境儿童由于本身属于弱势群体, 其监护人也大多文化知识不足, 不能第一时间了解政府的各项补贴政策, 容易导致困境儿童未被有效识别。浙江省采用多级联动机制, 开展多角度摸排, 并设立儿童督导员和儿童主任, 深入基层适时监控符合条件的困境儿童, 并及时更新困境儿童信息系统, 实行动态管理。

5. 浙江省困境儿童精准关爱服务存在的问题

5.1. 部分服务人员专业认知不足, 降低了服务效率

共同富裕目标下, 各级政府想方设法集聚一切力量构筑精准关爱服务体系。在困境儿童精准关爱服务实施过程中涉及到多元主体的协作服务, 一般是采用政府为主导、社区为平台、社会组织为载体开展多元化服务, 但是, 在走访部分社区调研时发现, 各主体间由于分工不明确, 而且有些工作人员缺乏爱心, 在精准关爱服务实施过程中常常会因为服务对象是弱势群体而降低服务效率, 导致各主体间工作配合效率大大降低。在某些偏僻的乡村, 村委干部身兼督导员多项职责, 在识别困境儿童时, 可能也会因为个人利益或亲情利益, 将一些符合条件的困境儿童隐瞒不报, 影响了困境儿童统计数量。

5.2. 困境儿童教育和心理关爱服务不够完善

共同富裕目标下, 虽然政府部门已经在政策导向上对困境儿童有所偏向, 目前各地区针对困境儿童的精准关爱服务主要体现在补贴和救助形式上, 当困境儿童收到政府的补助金时, 可以在很大程度上解决困境儿童家庭的基本生活问题。但是困境儿童由于类型不同, 年龄段和户籍地也有差异, 有些困境儿童还面临就地入学的困难, 迫不得已送回户籍地入学, 由于疏于照料, 产生了很多儿童被拐卖或遭遇暴力等现象, 大大降低了儿童的受教育质量。另外, 由于我国长期的二元经济体制, 导致城镇和农村在人才、资金和技术等多方面都存在很大的差距。在政府实施精准关爱服务过程中, 农村的困境儿童享受到

的日常福利也和城镇困境儿童存在很大的差异, 尤其是心理关爱方面的服务更为欠缺, 这又增加了实现农村困境儿童精神富足的障碍。农村困境儿童由于生长环境较差, 本身更容易比城镇儿童产生自卑心理, 当家庭发生变故时, 遭受的心理创伤比其他城镇儿童更大, 不利于儿童身心健康成长。

5.3. 缺少困境儿童精准关爱服务质量评价

困境儿童精准关爱服务是弱势群体的关爱服务, 目前有些地方还欠缺有效的服务质量评价体系。根据绩效考评原则, 有考评才会产生更高效率。在实地调研过程中, 采访了几位受关爱儿童家长, 她们反映主要的关爱服务除了定期给予生活补贴外, 就是送一些日用品, 再简单聊一下儿童近期情况, 从未填写过满意度之类的考评表。一般来说, 由于关爱服务涉及多层级, 多部门, 通过有效考评可以检验精准关爱服务的质量, 能及时找出服务的不足之处, 找出“主动关爱”和“被动关爱”的差异, 更好地提高困境儿童家庭的关爱满意度。

6. 完善浙江省困境儿童精准关爱服务的建议

6.1. 加强专业人才培养建设

困境儿童作为儿童福利事业的重点救助对象, 这是一项需要长期坚持开展的工作, 对于服务开展所需的人才配备也是一项急需解决的关键任务。只有专业的人才加有效的管理才能提高服务效率。针对专业人才培养可以从以下两方面着手, 一方面, 与高校建立专业人才培养对接服务, 开设社会工作类专业, 既能定向解决就业问题, 又能提升专业人才的服务质量; 另一方面, 政府通过社会继续教育定期开展服务人员培训, 为现有服务人员提升服务技能开展免费服务, 培养医疗康复、心理咨询、儿童社会工作等专业技术人才, 实现儿童福利工作队伍的专业化和职业化, 既能使其学习新的服务技术, 又能提升困境儿童服务人员整体素质。

6.2. 转变救助观念, 完善儿童救助福利制度

俗话说, 远亲不如近邻, 困境儿童福利保障的落实离不开家庭的主动尽责和近邻的尽心帮扶。因此, 首先要加大政策宣传力度, 尤其是农村落后地区, 让家家户户都能知晓政府实施的儿童福利政策, 提高普通家庭对政策的认知和了解, 通过邻里效应第一时间能够发掘困境儿童的存在, 了解困境儿童的真实处境, 以便于相关部门能及时知晓, 提高福利递送的效率。其次, 增加补贴力度, 尤其是经济发展较为落后地区, 因病致残或重病困境儿童不论其所处地域, 治疗康复的费用都相差无异, 针对此类型困境儿童应增加补贴金额, 满足日常康复需求。最后, 重视社区在儿童精准关爱服务中的作用, 社区作为链接政府和家庭的纽带, 在日常治理中发挥了举足轻重的作用。在对困境儿童实施关爱服务的过程中, 社区不仅能为监督和照料困境儿童提供便利, 还能利用社区事务发展机会给困境儿童家庭提供就业机会, 解决家庭的就业困难, 同时, 社区的网格员还能有助于做好困境儿童动态监测和心理辅导服务。

6.3. 分类建立精准关爱服务质量考评制度

有效的考评制度可以提升工作效率。考评制度一方面针对相关工作人员, 将提供相关关爱服务的工作人员作为考评对象, 可以从困境儿童精准关爱工作满意度和及时发现符合条件困境儿童两方面作为考评内容, 将工作人员的年终绩效与考评内容结合起来, 设置不同的量表实施考核。另一方面, 针对父母无法履行抚养义务的困境儿童, 对其代理抚养人进行适度的考评也能提升关爱服务质量, 走访调查发现, 部分寄养的儿童家长对孩子日常生活缺乏足够的关爱, 只是满足其基本生活需求。对代理抚养人的考核可以通过每月随机探访 3~5 次, 并从其周围邻居和学校老师处进行间接访谈了解代理抚养情况, 针

对代理抚养质量很差的抚养人, 可以取消其抚养资格, 寻找更适合孩子身心健康成长的家庭寄养。

共同富裕目标下, 既要补足困境儿童物质生活的缺失, 更要满足其精神生活的需要。鉴于当前我国社会主要矛盾的深刻变化, 我们更应该放眼未来, 关注困境儿童的身心健康发展, 为了更好地实施困境儿童精准关爱服务, 需要强化政府主导作用, 发挥社会力量, 为困境儿童创造更好的社会环境, 使其更好的适应社会发展。

基金项目

本文获得浙江省妇女研究会项目(202221)和浙江省民政厅项目(ZMKT2023112)的资助。

参考文献

- [1] 陈鲁南. “困境儿童”的概念及“困境儿童”的保障原则[J]. 儿童福利, 2012(7): 27-28.
- [2] 冯元. 我国困境儿童政策优化与精准服务策略: 文化敏感与需要满足[J]. 吉首大学学报, 2022, 43(1): 115-124.
- [3] 张涛. 农村留守儿童福利保障支持体系研究[J]. 预防青少年犯罪研究, 2015(3): 88-95.
- [4] 张尧. 包容性发展理念下农村困境儿童福利均衡发展研究[J]. 湖南农业大学学报, 2021, 22(3): 77-83.
- [5] 闫晓英, 周京. 加快建设普惠型儿童福利和保护制度[J]. 社会政策研究, 2021(4): 124-136.
- [6] 吴霓. 我国农村留守儿童关爱服务体系的政策、实践与对策研究[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2021, 20(5): 59-68.
- [7] 石卷苗. 社区为本: 社会组织参与困境儿童友好服务的模式探究[J]. 特区经济, 2022(3): 68-71.
- [8] 巨东红. 大数据时代农村留守儿童、困境儿童的关爱服务研究[J]. 预防青少年犯罪研究, 2022(1): 15-24.
- [9] 童小军. 国家亲权视角下的儿童福利制度建设[J]. 中国青年社会科学, 2018(2): 102-110.