

社会工作参与事实无人抚养儿童的救助模式与路径

徐艳乐,朱 聪

(赣南师范大学,江西 赣州 341000)

摘要:事实无人抚养儿童救助工作尚处于起步阶段,存在制度不完善、模式不健全等问题,关系到2035年社会救助总体适应社会主义现代化宏伟目标的基本实现。政府强调引导社会工作专业力量参与社会救助是构建社会救助新格局的重要内容。通过分析社会工作参与的可行性,明确社会工作在机构救助中的角色和职责、建立社会工作在家庭救助中的支持网络、推进社会工作在社会救助中的全面发展、构建六位一体的多元救助体系,引导社会工作参与事实无人抚养儿童的救助,以完善我国儿童社会救助模式。

关键词:社会工作参与;事实无人抚养儿童;救助可行性;路径

中图分类号:D632.1;C916 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-9303(2022)01-0067-07

在党和政府的高度关注下,我国困境儿童救助体系逐渐完善,而事实无人抚养儿童群体因处境复杂、群体概念模糊等原因长期被忽视。民政部部长李纪恒在2021年12月23日举行的国新办发布会上介绍,截至2020年12月31日,全国共有事实无人抚养儿童25.4万余人。2019年、2020年,民政部等部门陆续出台了有关加强事实无人抚养儿童保障工作的意见、做好事实无人抚养儿童保障工作的通知,明确事实无人抚养儿童是指父母双方均符合重残、重病、服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的措施、失联情形之一的儿童;或者父母一方死亡或失踪,另一方符合情形之一的儿童,并要求强化对此类儿童的救助工作力度。但是,现有的事实无人抚养儿童救

助模式尚未与事实无人抚养儿童的精细化救助服务完全融合。2020年8月25日,中共中央办公厅、国务院办公厅再次印发《关于改革完善社会救助制度的意见》,强调“引导社会工作专业力量参与社会救助”“加强事实无人抚养儿童等困境儿童保障,做好与社会救助政策衔接工作”。积极推动和引导社会工作参与事实无人抚养儿童救助已然成为政府重点关注的民生工作。

一、事实无人抚养儿童 主要救助模式述评

(一)机构救助模式

机构救助模式是对困境儿童的基础救助模

收稿日期:2021-07-30

作者简介:徐艳乐(1996—),女,赣南师范大学社会工作专业2019级硕士研究生,研究方向:儿童社会工作。

朱聪(1994—),男,赣南师范大学社会工作专业助教,赣州市社会工作服务中心总干事,研究方向:社会治理与公共服务。

式。为防止儿童遭受伤害,对于父母没有监管能力、符合规定的困境儿童,儿童或其监护人可通过申请进入社会福利机构,机构对儿童收留抚养进行救助。机构救助是主要针对困境儿童的救助和管理机构,事实无人抚养儿童作为一类困境儿童包含其中。机构救助对困境儿童起到重要的兜底保障作用,具有紧急性与临时性的特点。当儿童陷入困境,机构能够及时、高效地为儿童提供临时救助,专业化的工作人员为儿童提供服务,最大化地降低儿童被伤害程度,帮助儿童脱离困境。针对长期居住在机构中的困境儿童,采取养教结合的方式为儿童提供专业化的教育、医疗等物质保障,定期对儿童的身体进行检查,提供营养均衡的餐食,保证儿童健康成长;对肢体或智力缺陷儿童给予康复训练及技能培训,能够有效解决困境儿童的生存问题。机构救助能够有效解决困境儿童的基本生活问题,为其提供一个安全、舒服的成长环境,是促进社会稳定的重要模式。

其中,事实无人抚养儿童情况较为特殊,机构救助尚且无法对其提供精准的、细致的心理辅导与关爱保护。首先,机构资源配置不足,人员配置水平不高,难以满足事实无人抚养儿童多样化、多层次的情感需求。机构可以提供对儿童的基本生活照料服务,但无法提供多样化的发展性服务。并且,机构救助的专业工作人员数量与儿童数量差距较大,工作人员无法细致地针对每一个事实无人抚养儿童提供个性化服务、特殊需求服务。其次,机构未建立网格化救助系统,与其他各方救助未形成很好的互动与网络^[1],对区域性事实无人抚养儿童分布情况不了解,仅限于被动接收求助儿童。事实无人抚养儿童由于家庭情况的特殊性,遭受伤害的可能性较大。而机构救助的接收属性,可能导致未主动求助及遭遇突发事件未被及时发现的事实无人抚养儿童再次陷入困境,从而受到更大的伤害。最后,机构救

助水平较低,未对不同类别儿童进行分层分类救助。同时,机构内部较为封闭,不利于儿童的心理健康发展。对不同类别的儿童,在救助的过程中关注点应该不同。事实无人抚养儿童的问题大多是由于家庭功能丧失导致的心理创伤。机构救助只通过标准化的方式进行心理辅导,无法有针对性地解决问题。同时,机构救助缺乏对儿童优势的聚焦及儿童自我能力提升的关注,不利于儿童自信心的建立与长远发展。

(二) 社会救助模式

社会救助是保障事实无人抚养儿童基本生活、医疗康复、教育资助、监护责任、关爱服务的兜底性、制度性安排。2020年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》,强调以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体,社会力量参与为补充,建立健全分层分类的救助制度体系^[2]。通过慈善事业、社会工作专业力量、志愿服务、政府购买社会服务等社会力量为事实无人抚养儿童提供救助。社会救助是政府保障事实无人抚养儿童的基本生活、医疗康复、教育资助、监护责任、关爱服务,维持儿童基本生活水平的社会保障制度。这是一项长期、稳定、公平的救助方法,有效保障了事实无人抚养儿童的合法权益,体现了浓厚的人道主义色彩。各省市根据地区经济发展水平及基本情况,按时足额为事实无人抚养儿童发放补贴,有效保障了儿童的基本生活;在医疗方面,将事实无人抚养儿童列入医疗救助范围,将医疗保险与医疗救助有效衔接,提供医疗、康复等服务,使儿童获得基本的医疗保障;在教育方面,将事实无人抚养儿童纳入教育资助范围,落实助学金、减免学费等政策,保障事实无人抚养儿童正常受教育的权利;同时,注重儿童的精神关爱、监护责任的落实等方面。社会救助从各个方面为事实无人抚养儿童提供救助,帮助儿童

走出困境。

但社会救助仍存在一些不足。首先,在政府力量方面,政府救助多关注物质层面的帮扶,少有心理抚慰,救助对象的发展问题往往无暇顾及^[3]。政策措施在执行过程中可能出现与政策初衷发生偏差的现象。监察评估机制薄弱,浪费资源的同时也导致无法真正救助到每一个事实无人抚养儿童。其次,在社会力量方面,慈善事业与志愿服务具有间断性、碎片化的特点,缺乏长期、全面的跟踪与追查。社会工作专业力量总体发展薄弱,与事实无人抚养儿童的社会救助尚未有效融合,导致社会工作参与不深入,未达到预期效果。在政府购买服务方面,社会组织参与社会救助的模式处于探索阶段,仍存在政府行政成本高,评估体系不规范、评估指标不健全且缺乏针对性等各种问题。

(三) 家庭救助模式

家庭救助是一种重要的救助模式。相比机构救助和社会救助的正式支持,家庭救助的非正式支持更有利于事实无人抚养儿童的身心发展。事实无人抚养儿童重新回归到家庭环境中,家庭成员的关心、呵护、精心照料,使儿童感受到家庭的温暖,有利于儿童良好价值观、人生观的树立,对身心健康发展及积极性格的养成起到不可替代的作用。父母是孩子最好的老师,家庭教育是儿童的启蒙教育。为儿童营造健康、积极的家庭氛围,有助于儿童树立自信心、培养健全人格、提高交际及独立思考的能力。家庭救助能够帮助儿童在学习、健康、成长方面都获得有力支持,培养儿童直面困难、解决问题的能力,弥补儿童的心理及情感缺失,重建家庭功能,使儿童有一个阳光、快乐的童年,促进儿童积极学习、热爱生活、健康成长,对社会文明发展具有重要意义。

家庭救助存在的不足体现在:首先,事实无人抚养儿童家庭情况的特殊性,使家庭救助优先

考虑亲缘、地缘。迫于社会舆论及道德的压力,亲朋好友被动履行对儿童的监护责任,仅仅对其提供基本生活的照料,儿童生存质量不高,发展受到限制。其次,寄养或收养家庭与儿童间需要一段适应期、磨合期。相处模式不同、交流方式差异等问题,导致双方不能进行有效沟通,从而使双方产生隔阂,如不及时处理,则不利于儿童的长远发展。最后,虽经过了家庭寄养、收养条件的层层筛选与能力评估,但家庭救助仍然存在家庭虐待和暴力的情况,使事实无人抚养儿童受到二次伤害。并且,这种伤害具有隐蔽性,如果儿童不主动求助,别人难以发现,从而可能放纵了施暴者的暴力行为,致使儿童陷入不良境地。

二、社会工作参与事实无人抚养儿童救助的可行性与必要性

(一) 社会工作参与事实无人抚养儿童救助的可行性

1. 社会工作价值观与事实无人抚养儿童救助理念的一致性。社会工作作为专业的助人活动,其服务对象大多数是社会中的弱势群体,如贫困、患病、失业、无家可归的人等^[4]。事实无人抚养儿童作为困境儿童中的一类,数量众多且情况复杂,是社会工作服务对象中的重要群体。社会工作强调通过发挥自身专业性满足事实无人抚养儿童基本生活、医疗、教育等生存条件,关注儿童的情感性、发展性需求。在满足其基本生活的基础上,社会工作的价值观要求进一步发掘并培养儿童的潜能,使其在今后的生活中能够拥有独自生存与发展的能力。近年来,党和国家高度重视事实无人抚养儿童的救助与养护,强调帮助事实无人抚养儿童脱离困境,真正改善事实无人抚养儿童生存和发展状况是现阶段的救助理念。这与社会工作的救助理念具有高度一致性。因此,社会工作参与事实无人抚养儿童救助是完全

可行的,符合社会工作专业性与事实无人抚养儿童救助发展理念。

2. 社会工作方法与事实无人抚养儿童救助的契合性。社会工作的服务对象大多为弱势群体,社会工作者根据工作的要求以及服务对象情况合理选择个案、小组、社区三大工作方法开展服务,通过运用自身的专业知识和技能充分调动服务对象自身的能力与有效资源,发挥服务对象的的优势,开发服务对象的潜能,指导服务对象学习处理问题的能力,调整不良的思维方式,消除或者减轻服务对象的困扰,分阶段、有序地帮助服务对象脱离当前困境。同时,社会工作者在注重保障服务对象基本生活质量的同时,积极关注服务对象的内心情绪变化,发现问题后及时对服务对象进行心理疏导、干预,并持续跟进服务工作的效果。事实无人抚养儿童作为容易被忽视的特殊群体之一,需要更多的关心与帮助。2019年、2020年,民政部等部门出台的有关加强事实无人抚养儿童保障工作的意见及通知,强调加强事实无人抚养儿童的关爱服务保障,关注事实无人抚养儿童群体心理健康、情感、安全等,注重儿童的多方面发展。社会工作根据案主的具体情况,选择与之匹配的、人性化的工作方法,关注案主个性化需求,与事实无人抚养儿童救助需求高度吻合。因此,社会工作独特的方法优势使其可为事实无人抚养儿童救助提供力量。

(二) 社会工作介入事实无人抚养儿童救助的必要性

1. 与国家政策、法律相匹配。2020年8月25日,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于改革完善社会救助制度的意见》,强调引导社会工作专业力量参与社会救助,鼓励社会工作服务机构和社会工作者协助社会救助部门开展工作,并为救助对象提供服务。2020年底,《中华人民共和国未成年人保护法》和《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》先后修订出台,首次把

社会工作者纳入法条,未成年人保护社会工作获得立法确认^[5]。作为以助人为己任的专业,社会工作在为事实无人抚养儿童提供服务、维护权益方面具有突出作用,适应国家强调促进儿童发展的长远规划。因此,社会工作介入事实无人抚养儿童救助具有必要性。

2. 多元化的救助主体必须与第三方力量协同合作才能发挥最大效益。事实无人抚养儿童救助主体包括家庭、学校、社会、政府等,主体职责、救助方式、手段各有不同。救助主体的多元性一定程度上促进了儿童救助方式的多样化,但可能导致主体职责交叉、任务重叠,或责任鸿沟、资源未覆盖的情况。社会工作作为第三方力量,在链接各主体资源,划分主体责任方面具有专业优势,能够有效化解主体间矛盾、调节主体间的平衡。另外,主体在提供救助过程中,由于擅长领域、关注点不同,救助水平与救助程度可能与理想效果存在偏差。而社会工作作为第三方能够利用专业手段判断问题根源,并通过对主体进行培训、向其传授技能等方式增强主体救助能力。在救助过程中,社会工作可充当主体与事实无人抚养儿童之间的“隔离带”,进行协助与补充,及时对儿童进行心理健康辅导,与各主体相互配合做好事实无人抚养儿童的救助工作。

三、社会工作参与事实无人抚养儿童救助的路径

习近平总书记多次指出,少年儿童是祖国的未来,是中华民族的希望,强调培养好少年儿童是一项战略任务,事关长远。事实无人抚养儿童救助是困境儿童救助中重要的一部分。加强对弱势群体的救助与保护,是促进社会稳定与和谐的重要条件,有利于各阶层、各方面的利益均衡发展。社会工作参与事实无人抚养儿童救助可以利用专业性参与到事实无人抚养儿童救助模

式中,不断优化救助方法、模式、体系等,不仅能促进本土化社会工作及儿童社会工作实务的发展完善,也能切实保护儿童身心健康、增进儿童福祉、保障儿童合法权益。

(一) 落实上级文件精神,进一步明确社会工作在机构救助中的角色和职责

2021年5月,民政部联合中央编办14部门出台《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》(以下简称《意见》),强调加强社会工作服务,引导社会工作参与未成年人保护。社会工作参与机构救助还处在探索阶段,社会工作的主管部门、研究者、从业者应根据《意见》,明确社会工作在其中的角色和职责,通过增设社会工作部门、增强人员配置水平,使社会工作依法依规参与到保护儿童工作中去。社会工作者根据具体情况扮演赋能者、咨询者、倡导者、政策影响者等不同角色,为事实无人抚养儿童提供心理支持、情绪疏导服务,帮助其改善偏差行为,提高个体心理健康水平,将机构救助由提供生活照料服务转化成多层次、多样化的服务体系。同时,要完成《意见》中到2025年全面完成儿童福利机构优化提质和创新转型工作的主要目标,需要将社会工作的行动措施与机构改革发展紧密结合,明确社会工作参与机构救助的具体事务,包括事实无人抚养儿童身心健康、受教育情况以及个人成长等方面的监控。事实无人抚养儿童情况较为特殊,社会工作者要尽可能推进与维持儿童与父母间的良好关系,为日后儿童回归家庭做好准备。

(二) 强化家庭评估,建立社会工作在家庭救助中的支持网络

家庭救助可以最大化地构建事实无人抚养儿童的支持网络。儿童所拥有的支持网络越强大,儿童才能够越好地利用支持网络力量来应对来自生活、学业等各方面的挑战。家庭支持网络的建立应从两方面着手:一方面是社会工作介入

家庭的专业评估。社会工作者在对寄养、收养家庭进行综合评估后,与监护人建立良好的关系,定期与家庭进行沟通交流、建档访视,了解亲子相处模式,定期对儿童进行身高、体重、营养、教育以及心理健康水平的监测,并结合监护人的教养方式来评估儿童的成长环境与照顾情况。在儿童发生危机时,社会工作者能够及时介入处理,并与当地公安、妇联、检察院等不同部门协同配合,尽可能减少对儿童的伤害,帮助家庭有效摆脱危机。另一方面,社会工作为家庭提供专业支持,包括心理支持与信息共享支持。儿童获得家庭救助后,监护人及儿童双方的支持网络都发生了变化,社会工作者通过开展家庭教育与亲子关系培训,协助家庭生活有序运转,并注重亲子关系需求分析,有针对性地进行家庭能力建设,帮助家庭建立和完善非正式社会支持网络。

(三) 提高服务质量,推进社会工作在社会救助中的多方嵌入

2020年,中国儿童福利和收养中心统计发现,事实无人抚养儿童社会散居人数占99%以上。由此可见,社会救助在事实无人抚养儿童救助中起到至关重要的作用,为儿童提供多方保障,落实个性化服务。由于各个部门之间责任划分及侧重点不同,社会工作在救助过程中可以充分发挥专业技能,对接各部门资源,在资源充分整合利用的同时进行救助效果的专业测评,使事实无人抚养儿童获得最大程度的优质保障。在政策倡导方面,社会工作通过建立各部门之间的连接,帮助部门间做好政策的落实与对接,及时发现新问题、弥补政策空缺,完善救助资源的分配与管理,引导政策的发展更新。在政府购买服务方面,由于机构质量良莠不齐,可能会出现政府资源的浪费及儿童救助落实不到位的现象。社会工作可以通过第三方评估的方法,对服务的质量及效果进行专业评估,提高市场准入标准和监管水平,同时注重社会组织、慈善组织的孵化

与培养。在慈善与志愿服务方面,社会工作通过构建三方联动机制,发挥社会工作的专业优势、激发志愿者的服务精神、激发慈善事业参与的热情,多元力量联动可发挥各自优势,弥补社会工作在人力方面的空缺,并通过社会工作的专业引导来满足事实无人抚养儿童服务的要求^[6]。

(四) 构建家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护“六位一体”的多元救助体系

2021年6月,《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》印发,提出构建家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护“六位一体”的新时代未成年人保护工作格局。六位主体各司其职,分别针对不同方面对事实无人抚养儿童进行救助。

家庭方面,严格规范家庭寄养、家庭收养程序,提高审核评估效率,使儿童最快获得救助,并注重儿童进入家庭后的监察与评估工作,强化不良监护的惩罚机制。在这一过程中,社会工作通过深入收养家庭内部,了解家庭基本情况及内部结构,综合多方信息进行筛选排查,为事实无人抚养儿童选取最适合的收养家庭。收养、寄养成功后,定期对儿童的成长健康、情绪心理方面进行测评,防止儿童受到家庭伤害。若发生虐待、性侵、殴打等情况,一经发现立即将儿童撤离家庭进行保护检查,并联系相关部门对监护家庭采取必要的法律措施。

学校方面,完善学校的管理制度,强调提高师资队伍质量,为事实无人抚养儿童提供个性化的关心与照顾。注重儿童心理教育,成立校内儿童救助小组,聘请专业的社会工作者为儿童提供心理支持、情绪疏导。强化家校合作机制,注重强化福利院与学校的合作与联动,及时发现问题,双管齐下解决问题。

社会方面,协调好慈善组织、社会组织、公益

组织的合作发展布局,发挥各组织的优势,满足事实无人抚养儿童的个性化需求。社会工作注重对组织服务过程、方法、效果进行评估,确保儿童获得利于身心健康成长的资源与经验。

网络方面,充分利用网络信息资源丰富与更新速度快的优势,为儿童提供优质资源,实现对事实无人抚养儿童救助的信息传输,最快速度发现、解救儿童。完善全国儿童信息系统,实时监控系统的更新与变动,确保儿童信息的真实性、有效性。将儿童信息系统与福利机构信息系统有机联动,使机构能够及时、高效捕捉到需要救助的事实无人抚养儿童,提升事实无人抚养儿童救助效率。

政府方面,帮助事实无人抚养儿童解决生活、医疗、教育等基本生活问题。通过政府购买,由社会组织、慈善组织为事实无人抚养儿童提供个性化、多样化服务,社会工作在其中作为政策影响者的角色,协助政府发现问题,为完善救助体系提出建议,并将积极的、促进儿童发展的理念贯穿救助过程中,将简单的福利输送转化为积极的造血式发展。

司法方面,注重事实无人抚养儿童救助政策的推行与落实,防止资源的贪污与浪费。保护事实无人抚养儿童的各项权利,加大对侵犯儿童合法权益行为的惩罚力度,营造全社会共同保护事实无人抚养儿童的良好氛围。

将各个主体结合起来,强化部门间配合,构建多层次服务体系,充分发挥家庭救助的稳定性、学校救助的针对性、社会救助的包容性、网络救助的及时性、政府救助的有效性、司法救助的权威性以及儿童自身潜能与优势,构成儿童救助网络。在发挥各自优势的同时,最大程度缩减和填补各主体之间的空缺,从而提高儿童救助水平、增强救助效果,促进有序协作的救助体系形成,使被动的事后型救助转为主动预防的发展型救助。

参考文献:

- [1]刘兵,张洪英. 社会救助缺陷下农村残障儿童的家庭多元支持[J]. 中国青年社会科学,2015(1):105-108.
- [2]中央政府网. 关于改革完善社会救助制度的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5541475.htm.
- [3]马凤芝. 社会工作参与社会救助的模式建构[J]. 国家行政学院学报,2017(4):104-148.
- [4]李迎生,蔡康鑫. 社会工作参与构建人类命运共同

体:可行性、因应性变革与切入点[J]. 江海学刊,2020(5):105-114.

- [5]加快实现儿童保护服务专业化——河南省郑州市《关于加快推进全市儿童社会工作专业人才培养队伍建设的意见》解读[J]. 中国社会工作,2021(2):12-13.
- [6]刘沛洁,陈锋.“慈善+社会工作+志愿服务”联动介入第31届世界大学生夏季运动会可行性探析[J]. 中国社会工作,2021(4):33-35.

(责任编辑:宋鑫)

(上接第44页)

最终发现,留守儿童的留守经历和犯罪并没有直接的关联,因此不能将留守儿童和犯罪直接挂钩。所以,留守儿童本身并不是“问题”,有留守经历的犯罪人是在其成长经历中不断与社会恶性互动造成的,受到各种因素的综合影响,所以最终问题的解决也需要回归于社会。

参考文献:

- [1]任道玲. 留守儿童媒介形象呈现研究(2004—2016)[D]. 上海:华东师范大学,2018.
- [2]田杰,方瑞芬.“问题儿童”标签下留守儿童研究述评[J]. 现代教育科学,2017(11):145-149.
- [3]吴肃然,李名荟. 扎根理论的历史与逻辑[J]. 社会学研究,2020(2):75-98,243.
- [4]全国妇联课题组. 全国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告[J]. 中国妇运,2013(6):30-34.
- [5]朱丽叶·M.科宾,安塞尔姆·L.施特劳斯. 质性研究的基础:形成扎根理论的程序与方法[M]. 朱光明,译. 重庆:重庆大学出版社,2015.

- [6]伍威·弗里克. 质性研究导引[M]. 孙进,译. 重庆:重庆大学出版社,2011.
- [7]安塞尔姆·L.施特劳斯,朱丽叶·M.科宾. 质性研究概论[M]. 徐宗国,译. 台北:巨流图书有限公司,1997.
- [8]郝红英. 埃里克森人格发展理论对家庭人格教育的启示[J]. 阴山学刊,2008(4):122-125.
- [9]吴宗宪. 赫希社会控制理论述评[J]. 预防青少年犯罪研究,2013(6):76-88.
- [10]董士县,李梅. 农村留守儿童监护问题与犯罪实证研究[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2010(3):133-139.
- [11]于阳. 留守儿童犯罪防治与被害预防实证研究[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2018(5):29-43.
- [12]查尔斯·霍顿·库利. 人类本性与社会秩序[M]. 包一凡,王源,译. 北京:华夏出版社,1999.
- [13]李春根,陈起凤. 完善矛盾化解机制,开创基层社会治理新局面[J]. 中国行政管理,2019(4):14-15.

(责任编辑:陈昕苗)