

流浪儿童救助保护的能力建设

北京大学社会学系 王思斌

近些年来，特别是《城市生活无着流浪乞讨人员救助管理办法》颁布以来，关于流浪乞讨人员的救助、管理的许多具体问题已经突出地摆到全社会面前，其中，流浪儿童问题作为其特殊的组成部分也日益引起各方的关注。在进一步深化市场化改革、改革社会管理体制的背景下，在建立和谐社会、促进人的全面发展目标的昭示下，流浪儿童的救助保护问题的妥善解决显得尤为重要。实际上，流浪儿童的救助保护不是一个简单的技术和方法问题，也不只是建立何种工作模式问题。在流浪儿童救助保护实践中遇到的问题说明，这一问题的解决，需要进行新的制度建设，需要加强对流浪儿童救助保护的能力建设。

一、流浪儿童问题形成的制度性原因

流浪儿童问题是现代社会的一种现象，它与开放的社会环境有关，与某些家庭的贫困化、解体和解组有关，也与社会管理的模式有关。

流浪儿童现象作为一种现象与开放的社会环境有关。封闭的经济、政治制度对流浪问题给予了内在限制，除非社会危机发生，封闭的经济、政治制度难以成为流浪现象大规模发生的温床。因为，流浪作为一种生存状况或生存方式毕竟与人们的价值观念相背离。或者说，流浪状态和流浪生活是一种当事人的无奈。从我国的情况来看，经济体制改革和社会管理体制改革在为人们创造自由的发展机会的同时，也为流浪现象提供了条件。这也就是说，流浪儿童现象是社会发展过程中产生的问题，是社会发展过程中的副产品。

从现有调查资料来看，流浪儿童现象与家庭状况相关，也与地区有一定关系。虽然城市中也有少年（儿童）离家出走的现象，但流浪儿童群体则主要由农村的儿童构成。城市少年儿童离家出走，基本上是中小學生因受网络和社会思潮的影响，或在学习方面遭遇困难（如后进），受到老师和父母批评而结伴出走。在某种意义上他们不是要出走流浪，而是要用出走走来表现自己的反抗和表达自己的情绪。至于来自农村地区的流浪儿童则主要是由家庭原因所至，家庭的贫困、父母离异、父母对子女管教方法不妥等原因将少年儿童排斥到社会上去流浪。在很大程度上儿童外出流浪是家庭状况恶化的外在表征，再加上农村基层组织涣散，不能对有问题的家庭进行合理的干预，于是儿童流浪现象发生。

在流浪儿童问题上，虽然流浪儿童是行为主体，但他们自身并不是问题的主要成因。是贫困、家庭解组或解体等因素使他们沦为流浪状态，是农村基层组织和其他相关组织对儿童的保护不力使儿童对家庭的离心力强化，并导致他们出走和流浪。尽管每一个儿童外出流浪都有其特殊原因，但是在儿童流浪现象背后，都可以看出制度因素的重要影响。

二、流浪儿童救助保护方面的能力缺陷

在现代社会中，对流浪儿童进行救助保护是政府、家庭和社会的共同责任。在我国，对流浪儿童进行救助保护不但是落实《城市生活无着流浪乞讨人员救助管理办法》，也是在落实《中华人民共和国未成年人保护法》和联合国《儿童权利公约》。

我国政府对救助保护流浪儿童有严肃的承诺，《中华人民共和国未成年人保护法》第二十九条指出：对流浪乞讨或者离家出走的未成年人，民政部门或者其他部门应当负责交送父母或者其他监护人；暂时无法查明其父母或者其他监护人的，由民政部门设立的儿童福利机构收容抚养。国务院颁布的《九十年代中国儿童发展规划纲要》也指出：要妥善安排流浪儿童的生活和教育。应该说，政府对于儿童保护和对流浪儿童的救助保护是认真负责的，这不但是实施国家法律、法规的需要，也是维持社会秩序、实施以人为本的执政理念和培养合格

的社会接班人的需要。

《城市生活无着流浪乞讨人员救助管理办法》的颁布实施为救助保护流浪儿童提供了新的理念，在实践过程中各地也探索了一些新的方法，并收到了积极效果。但是，实践中遇到的问题也指出，必须从制度建设的高度去认识和面对流浪儿童的救助保护问题，以使救助保护工作有章可循，更好地达到救助、保护、教育的目的。笔者认为，要达到此目的，必须在流浪儿童救助保护领域引入社会工作专业制度。

现在，在流浪儿童的救助保护方面遇到一系列值得思考的问题，这些包括：如何尽快接触流浪儿童并对之实施救助，如何对不同类型的流动儿童进行甄别并实施适宜的救助，如何立足流浪儿童的长远生活将他们转移出救助机构，等等。

尽快地接触流浪儿童，使他们自愿地接受救助是流浪儿童救助保护的第一个环节。儿童不同于成年人，从儿童成长和社会化的角度来看，对流浪儿童实行带有强制性质的收容显然是不合适的，在《城市生活无着流浪乞讨人员救助管理办法》颁布之后更是如此。自愿是一个相当复杂的范畴，它是在一定情景下通过比较和考量所做的某种选择，这里充满了人们对自身经历和处境的思考。自愿接受救助也是比较复杂的事情，求-助在我国有复杂的文化含义（王思斌，2001），因为它涉及到求、助双方的社会关系、人情关系和对求-助行为的后续性处理。对流浪儿童的救助不同于一般的求-助，因为在这里是机构要主动帮助那些流浪儿童。但是，在某种程度上，在决定是否接受救助的问题上，流浪儿童也会做如此思考，即为什么要接受他人的救助？如果接受救助接下来的可能后果是什么？这里包含了对实施救助者的信任程度的考量。从流浪儿童的一般情况来看，由于他们缺少社会知识，缺少与政府机构（包括救助管理机构）打交道的经验，由于他们多数并没有认真思考过自己后面的生活的问题，再加上他们多数受过不良家庭关系的伤害，所以他们主动求助的观念并不强。这就引发了如何对待和处理流浪儿童的救助保护问题，如果只是遵照《城市生活无着流浪乞讨人员救助管理办法》的规定，程式化地去处理流浪儿童的救助问题，那么，执行该项政策的机构的行为就主要是为流浪儿童接受救助提供条件和在机构内实施救助。这就是说，如果比较被动地对待流浪儿童的救助，救助机构的工作就更单纯，即变为机构内的帮助、保护和教育问题。

然而问题是，我国对联合国《儿童权利公约》的承诺，对《中华人民共和国未成年人保护法》的贯彻落实，以及从总体上理解《城市生活无着流浪乞讨人员救助管理办法》，都要求将尽量救助保护流浪儿童作为自己的工作目标。这就使得如何使更多流浪儿童可能通过与相关人员接触而主动选择到机构接受帮助成为一个前提性问题。可以认为，像对流浪成人那样，简单地提供有关机构的救助服务信息并不太适用于儿童，需要采取新的措施减少儿童在街头流浪。显然，这一由收容遣送制度的改变而出现的救助前的服务空缺，也需要用新的制度化的方法来填补。

《城市生活无着流浪乞讨人员救助管理办法》颁布之后，政府要求相关机构采用新的理念，即变收容遣送为救助管理，变制裁式的强制为对弱势人群的服务。应该说，在新理念的指导下我国救助管理城市流浪乞讨人员的工作获得了巨大发展。它不但为政府赢得了良好的道德评价，而且切切实实地救助了大量城市中流浪乞讨的弱势群体，也为面对社会弱势群体的政策的改革提供了一个范例。对于执行这项政策的民政部门来说，执政为民在这里得到具体体现，以人为本作为新时代的政策理念在这里得到实践，民政部门在这方面做出的成绩是有目共睹的。当然，新任务、新要求也给延续下来的转制机构及工作人员带来巨大冲击和考验。一个重要的现象是：在一段时间内救助管理机构显得束手无策，有的对救助管理机构进行豪华装修，向进站人员提供高水平待遇，以为这就反映了以人为本的服务精神。也有的机构对进站人员缺乏基本的管理，怕犯错误，而使救助管理站处于某种程度的“放任”状态。实际上，另一种尚未言明的现象也广泛存在，即当机构由较具强制性的收容遣送站变为更具

服务性的救助管理站时，机构中的工作人员不知道该做什么和应该怎样做。这实际上是“转制”之后机构及其工作人员陷入能力困境。

这一困境同样也表现在对流浪儿童的服务和管理方面。新的《救助管理办法》强调服务，于是该《办法》的实施就与联合国的《儿童权利公约》及《中华人民共和国未成年人保护法》的精神联系起来，救助保护成为这项工作的核心理念。正如一些研究者所指出的，如果《救助管理办法》对于成年流浪乞讨者有较大适用性（当然，在实施过程中也遇到了不少难以妥善解决的困难），那么它对流浪儿童的适用性就差得多。因为在国际社会上和在我国政府的政策中，儿童与成年人不同，帮助和保护他们、促进他们成长是社会的基本责任。对此，《救助管理办法》没有适当的规定，也没有补充性措施。这里的制度性缺陷比成年人还要大。或者说，除了那些盲目外出、陷入困难又想返回故乡的流浪儿童之外，这种纯粹“中转型”的救助管理站并不太适合流浪儿童。

联合国《儿童权利公约》是比较“彻底地”从儿童权益、儿童成长和发展的角度来看待有关儿童的行为的，它指出，关于儿童的一切行动，……均应以儿童的最大利益为一种首要考虑（第三条第一款）。这里所说的最大利益不但应该包括近期儿童需要的满足，而且要有利于他们的成长和长远发展。这里要考虑的不仅是机构中救助保护儿童的目前行为，而且要考虑他们在离开机构之后的持续性的有助于他们发展的活动。在这些方面都需要新的视角，要更好地完成救助保护儿童的任务，需要在制度上加强救助保护系统的能力建设。

三、流浪儿童救助保护系统的能力建设

我国当前正处于快速的社会转型期，经济的快速增长、社会结构的剧烈变化、利益的进一步分化将是这一时期的重要特征。这是我国经济社会发展的重要机遇期，是社会矛盾可能积累的时期，因而也是不可忽视的社会风险期。关于风险，人们想到的常常是经济危机、各利益群体矛盾和冲突的加剧，但是谁能说儿童在日益复杂的社会环境中的成长不潜伏着危机？谁能说流浪儿童问题不属于现实和潜在的危机的组成部分？至今我们仍没有充分理由说明收入分配的两极分化、城乡之间的差距拉大的现象将会明显好转，也没有充分根据说明不发达地区基层组织建设和精神文明建设的成果足以改善一定程度上正在恶化的社会关系。在这些负面因素未能消减反而可能增强的情况下，直面现实，从制度建设的角度去考虑问题，加强流浪儿童救助保护系统的能力建设就是必要的。实际上，一些发达国家和地区救助保护流浪儿童的经验也昭示了这一点（民政部社会福利和社会事务司、英国救助儿童会，2001）。

面对我国流浪儿童救助保护工作的实际，借鉴国际组织、发达国家和地区的经验，我们需要加强流浪儿童救助保护系统的能力建设。除了制定针对流浪儿童的法律和政策，完善救助保护系统之外，重要的是要将社会工作制度引入流浪儿童的救助保护领域。

1. 完善流动儿童救助保护系统

无论从联合国《儿童权利公约》的要求来看，还是从政府认可承担的责任来看，必须大力加强流动儿童的救助保护工作。政府应该抓紧制定有效的救助保护流动儿童的政策，切实建立多方共同负责的救助保护流浪儿童的组织系统，建立相对独立的设施，配备合格的工作人员，以切实负起救助保护流浪儿童的责任，为他们的健康成长和融入主流社会创造条件。关于这些问题，每一个都需要讨论和分析，一些学者也主要从这些角度讨论了问题，这些都属于政府应对流浪儿童问题的能力。一般说来，它包括政府的政策能力、组织资源的动员能力和制度要素的建构能力。对此，本文暂存不论，而将重点放在较为软性的制度建设方面。

2. 在流浪儿童救助保护领域实施社会工作制度

软性的制度建设是必要的，但有时会被忽视。长期以来我们在解决新出现的社会福利方面的问题时常常比较注重设施或硬件建设。在社会福利的总体投入不足、服务设施落后、欠账较多的情况下这是完全必要的。比如，当救助管理站缺乏或不足、内部设施破旧和残缺不

全时，对其进行建设、修建，使其具备基本的或较好的服务能力是必要的，舍此难以有效地完成救助管理的任务。服务设施是开展服务的物质基础，是开展服务的“阵地”，另外，还有一个背景性原因是物质设施方面的缺乏、不足、落后是显而易见的，它更能引起权力部门的承认，获得财政开支上的批准。但是，这并不表示软性制度的建设可有可无，可以长远滞后。

软性制度是指某项制度内部与相关人员的素质、行为规范相联系的制度化的标准和要求，是他们做好工作的非物质性条件的保障。它包括一套政府、权威部门认可的制度性规范，对实施该项服务人员的条件的要求，对服务规范和工作标准的要求，和对该项服务持续、发展条件的说明，等等。这些软性制度十分重要，是因为各种工作不是仅靠设施就可以完成的，必须靠具有较高素质的工作人员按照既定的标准和规定去进行服务和工作。在社会福利服务领域，这种制度之所以必要，还因为服务对象的弱势性和脆弱性。如果没有既定的、比较明确的规定，工作人员的随意行动（即使是善意的服务）可能会造成对服务对象的伤害。

在流浪儿童救助保护领域，社会工作制度是亟待建立的软性制度。我们看到，现在的主要针对成年人的《城市生活无着流浪乞讨人员救助管理办法》并不完全符合对流浪儿童进行救助保护的要求。为了保护儿童、帮助他们走上健康发展之路，现在的救助管理工作需要向前、后延伸，在机构之内则要向纵深发展。这包括，不是坐等流浪儿童自愿上门求助，而应该到社会上去寻找那些流浪儿童。不是简单地劝说流浪儿童要他们进入救助站，而是要让流浪儿童信任工作人员，主动地、也可以是尝试性地到救助站接受救助服务和保护。在服务机构内，不是简单地为了尽快把流浪儿童转移出去（包括送还给其父母和监护人）而把在站服务作为等待时间的填充，而是要用服务真正去帮助他们、感化他们、促进他们转化和成长。还有，在站服务应该尽量考虑流浪儿童的去向、出路和未来发展，不能割断儿童在站时和出站后的生活。这样，在站的救助、服务和基于保护的教育活动的设计就要同出站后儿童的处境联系起来。儿童救助保护机构要积极地流浪儿童寻求出路，支持他们回归正常的社会，回归家庭和学校。这些工作方案的设计、服务的提供、服务效果的评估都需要专业的知识和技术，而最接近的是社会工作。在国际上，对流浪儿童的救助保护工作基本上属于社会工作，在救助保护流浪儿童领域开展社会工作，或者将社会工作制度引入该领域是国际经验，也是当今我国救助保护流浪儿童工作的要求。实际上，国际、国内机构的成功经验正是社会工作的有效性的显示。

按照新的政策理念，对流浪乞讨人员的救助管理也要体现以人为本的思想，在总体上要以关心、帮助弱势群体的情怀去对待他们（王思斌，2003）。长期以来，我国对流浪人员的收容遣送主要侧重于管理，而救助、关怀不足。新的救助管理政策则要求将救助放在首位，通过救助实现管理。然而，如何通过有效救助更有效地实现管理还需要认真研究。对于流浪儿童来说，现行政策的主导思想是救助保护。不但对那些盲目流浪遇到困难的儿童，而且对长期流浪沾染了某些劣习的儿童实施救助保护也需要认真端正执政理念，因为没有正确的执政理念，就难以有合理的救助保护行为。同时还必须看到，即使有了对政策的正确理解，如何有效地去实施对流浪儿童的救助保护也还是问题。由于长期以来受收容遣送模式的影响，某些机构工作人员无论在理念上还是工作方法方面，对新形势下的救助保护工作还会有某些不适应之处。如果不是简单地实施在站救助、护送回家的工作，而要切实地、更有效地帮助和保护流浪儿童，机构工作人员就应该进一步学习。在这方面社会工作的专业知识处于首要地位。这是切实落实救助保护流浪儿童政策的需要，也是发展这项工作的需要。学习社会工作理念、知识和方法会有效地增强执行政策的能力。

除此之外，在进入救助站之前和出站之后对流浪儿童的救助保护也需要运用社会工作方法。如果我们不是坐等流浪儿童，而是主动接触他们，吸引他们进入机构接受救助和保护，就需要有效的方法，青少年社会工作外的外展服务就是针对这类问题的专门的社会工作（黄

威廉、赵维生、颜文雄，1985），这些在国外、境外已有的经验，我们应该参考。这里所需要的是要有从事这类工作的队伍，而至今，我们在制度设计上还是空白。从出站后的角度来看，我们仍然需要完善制度。应该考虑，儿童出站之后的去向和他们在那种情况下的发展。自然，救助站主要负责站内对流浪儿童的救助与保护，但是，如果儿童出站和送回家庭后不被他的家庭、社区所接受，如果他继续出走流浪，那么上一次救助的效果就大打折扣了。当然，很难说救助机构要为儿童出站后是否继续流浪负责，但是救助机构的工作应该考虑到后续性问题，在这里要考虑站内救助服务应该与出站后儿童进入的社区生活相衔接，就是实践中的儿童保护教育机构也应该考虑这些问题。这就需要对机构的服务、社区对流浪儿童的接纳程度进行评估，这也是社会工作的重要内容。

四、结论

随着我国进一步的市场化改革，在诸多重要的结构性社会问题不能有效解决的情况下，我国的流浪儿童问题有可能还会加剧。这给政府落实联合国《儿童权利公约》，落实《中华人民共和国未成年人保护法》带来重大挑战。从现实的情况来看，《城市生活无着流浪乞讨人员救助管理办法》不能更有效地解决流浪儿童的救助保护问题，这与该项法规内容上的局限有关，也与如何从更深层次上思考和处理流浪儿童问题有关。当前，现实已经把救助保护流浪儿童的责任进一步提到我们面前，政府应该进一步完善制度建设，提高救助保护流浪儿童的能力，有前瞻性地应对这一问题，这也是政府的社会政策能力建设的组织成部分（王思斌，2004）。除了制定符合救助保护流浪儿童的专项政策之外，政府应加强力量从总体上、前后衔接地去处理流浪儿童的救助保护问题。要以救助保护或其他相似机构为中心，工作要向前、向后延伸。无论机构中的救助保护工作，还是前后相接的其他工作，都需要吸收社会工作的专业知识，应该积极吸收社会工作专业人才进入该系统工作。

一个符合实际且具有前瞻性的法规、一个各方支持的工作系统、一个有能力的机构、一套真正符合救助保护儿童的工作方法，这些是救助保护流浪儿童的能力建设的必要组成部分。如果能在这些方面有所作为，政府和社会救助保护流浪儿童的能力就会大大提高，我国的流浪儿童救助保护事业就会发展的一个新的更高的水平。

参考文献

- 黄威廉、赵维生、颜文雄，香港社会工作的挑战，集贤社，1985
民政部社会福利和社会事务司、英国救助儿童会，流浪儿童工作手册（内部），2001
王思斌，中国社会的求-助关系，《社会学研究》2001年第4期
王思斌，从管理到救助：流浪乞讨人员救助制度分析，中国党政干部论坛，2003年第7期
王思斌，社会政策时代与政府社会政策能力建设，《中国社会科学》2004年第6期

（本文发表于《中国青年政治学院学报》2005年第6期）