

· 社会福利 ·

中国儿童福利服务的政社合作： 实践、反思与重构

谢琼

〔摘要〕 儿童福利服务普惠化不仅是完善社会保障体系和促进社会公正的内在要求，也是实现人口均衡发展政策目标的重要工具，而推进儿童福利服务全面发展又有赖于政府和社会的深度合作。然而，因传统思维的惯性和政策实践的路径依赖，中国的政社之间并未建立起良性互动的机制。互动表面活性、社会力量参与不畅、资源统筹效能有限、福利服务内容供需脱节等问题的客观存在，导致社会力量活力释放不够、儿童福利服务发展滞后。全面推进儿童福利服务发展亟待守正创新，在重构儿童福利服务政策的同时深化政社合作，并加强政府治理能力建设、提高社会组织服务能力。

〔关键词〕 儿童福利服务；政社合作；社会组织；社会力量

一、新时代要求儿童福利服务普惠化和政社通力合作

“让孩子们健康成长关系祖国和民族未来，也是每个家庭最大的愿望和期盼。”^①与其他群体相比，儿童权益的实现倚赖于国家、社会、家庭和监护人等非自身力量的支持和保护，实践中便要通过一系列福利制度安排来落实和加强。^②2018年国务院机构改革的一个重大决定，是在民政部设立专门的儿童福利司，并自上而下地在省、市、县民政部门建立政府儿童福利事务的专责机构，这将有助于顺应社会发展进步的要求，推进儿童福利事业的全面发展。然而，从实际出发，虽然民政部提出过建立适度普惠型儿童福利制度的政策取向，在实践中也扩大了传统制度的覆盖范围，但服务对象、服务内容依然非常有限，主要关注孤残儿童和留守儿童等困境儿童的基本生活保障，儿童福利事业并未扩展到全体儿童，现有儿童福利制度亦主要提供款物援助，社会化的相关服务发展滞后。在国家进入追求美好生活新时代和人口均衡发展成为重要政策目标的背景下，构建普惠型儿童福利服务体系并通过政府与社会力量通力合作加以实施势在必行。

〔作者简介〕 谢琼，北京师范大学民生保障研究中心教授。主要研究方向：社会保障理论与政策。

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于民生系列重要论述研究”（2019MZD016）。感谢北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院的王炳戌、徐林云和谷玉莹参与主要资料整理与调研。

① 参见中共中央文献研究室：《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》，中央文献出版社，2017年。

② 谢琼：《儿童权利的实现与福利制度的完善——基于国际视角的考察》，《湖南社会科学》2013年第1期。

首先，实现人口均衡增长必须通过发展儿童福利事业来减轻育儿成本。近年来中国的人口出生率一直低位运行，全面放开二孩政策后，育龄夫妇的生育意愿不升反降，2019年的总和生育率已由2018年的1.52快速下降至约1.4，面临严峻的少子化危机。隐藏在生育意愿下降、生育率偏低背后的原因是多方面的，但育儿成本居高不下是至关重要的因素，这使得大力发展儿童福利服务成为必要且具紧迫性。以中国的近邻日本和韩国为参照，日本于1973年福利元年开始实施广泛的儿童保护制度，当时生育率是2.14；1990年成立“建设儿童健康出生成长环境的相关省厅联络会议”专门机构时，其生育率为1.57；1999年推行普惠型儿童福利制度时，生育率为1.34。韩国于1981年废除《儿童福利法》，实施《儿童福祉法》，把儿童福利范围扩大到救助以外的领域，注重儿童的健康成长问题时，其总和生育率约为2.6，到2008年推出养育津贴时生育率已降为1.2，而2018年儿童津贴推出时生育率仅为0.9。^①日本和韩国的经验表明，通过扩大儿童福利服务范围与内容来提高生育意愿、缓解人口结构失衡是必由之路，没有全面发展的儿童福利服务作为支持，提高生育率的效果不会理想。因此，对中国而言，必须抓住时机，将发展儿童福利服务事业作为减轻育儿成本、促进人口再生产的重要手段。

其次，社会发展进步要求儿童福利服务必须普惠化。全面实现小康社会后，中国社会发展将进入一个新阶段，踏上全面建设社会主义现代化国家的新征程。发达国家和地区儿童福利制度的发展实践表明，随着社会经济的发展进步，儿童福利制度从救助型向普惠型发展具有必然性，从款物援助扩展到建立健全发达的社会化儿童福利服务网络亦为必然。中国在2019年人均GDP已突破1万美元，这一指标虽然还达不到日本和韩国真正全面建成普惠型儿童福利服务制度时的水平（2008年韩国建立养育津贴时的人均GDP为20430美元，1999年日本实施“新天使计划”时的人均GDP为3.6万美元），但已高于日本、韩国扩大儿童福利服务范围时的经济发展水平（韩国1981年的人均GDP为1870美元，日本1973年的人均GDP为3997美元）；^②况且，北京、上海、浙江、江苏等发达省市已经达到了发达国家的经济发展水准，其人口老龄化程度亦较当时的日本、韩国更高。与养老保险已经惠及所有老年人、医疗保险已经覆盖全民、社会救助已经实现应救尽救等社会保障制度发展成就相比，面向儿童的福利事业发展却明显不足。事实上，中国城乡居民对儿童福利及相关服务的需求在持续增长，并且呈现出普遍性、多样性等特征。根据党的十九大报告的部署，从现在起到2035年，中国将基本实现社会主义现代化，人民的生活会更加富裕，这不仅会为建立健全儿童福利服务体系提供条件，更对加快发展儿童福利服务体系并不断增进儿童福祉提出了内在要求，因为健全的儿童福利服务体系本身即是社会发展进步的重要内容，也是社会主义现代化的客观指标。

再次，发展儿童福利服务需要政府与社会同时发力，并实现政社之间有效合作。福利制度建设的责任主体是政府，但政府不是万能的。发达国家多层次社会保障体系的发展重构了

① 日本和韩国的生育率数据从日本和韩国官方公布的统计数据及报告中摘录。

② 人均GDP数据从日本和韩国官方历年公布的统计数据中摘录。

政府、社会、市场、个人等责任主体的分担机制,^①也充分说明了政府因财力、人力等资源的有限,无法满足社会发展进步所带来的多层次、多样性和个性化福利需求。因此,要更好地满足不断升级的不同群体多样化的儿童福利服务需求,需要充分调动社会力量,鼓励多种主体参与,并实现主体、内容和参与方式等方面的动态配合。中国近40年的发展事实证明,政府已经无法包办儿童福利服务,而市场主导儿童服务的实践效果也不理想。家庭“裸对”市场,浅层次看,导致卖方市场价格畸高、家庭养育负担重,市场服务层次不齐且缺乏规范,甚至虐童欺客等现象时有发生;深层次和长远看,儿童培养功利化、贫困代际传递、社会团结基础受侵蚀等问题都对我国社会发展有着深入肌理的负面影响。同时,实践也证明,“社会福利社会化”的效果亦有限。虽然经过30余年的发展,社会力量参与福利服务提供的意愿和能力越来越强,政社之间合作形式日趋多样,但在政府包办的传统思维定势和政策运行的惯性下,社会力量动员并不足,这是儿童福利服务发展严重滞后的重要原因。在新时代背景下,推进儿童福利服务全面发展,调动社会力量大力参与显然是必然路径。党的十九届四中全会明确提出要“创新公共服务提供方式,鼓励支持社会力量兴办公益事业,满足人民多层次多样化需求,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。”这为全面建设和发展儿童福利服务体系指明了方向。

上述分析可以得出一个基本判断,即必须加快发展儿童福利事业。而立足实际、解放思想,尽快完善儿童福利服务政策体系并重构政府和社会的关系,在深化政社合作的基础上促使儿童福利全面快速发展,已然是必由之路。

二、儿童福利服务中政社合作的基本方式

随着儿童福利服务需求的不断高涨,政府在加大投入,社会力量也在积极参与。据统计,2018年末,全国0—15岁人口为24860万人,占总人口的17.8%,其中农村留守儿童约697万,孤儿30.5万。^②另外,对基金会中心网数据的不完全统计显示,2017年底,参与提供儿童福利服务的基金会约800家,运行的儿童相关慈善项目约1700项。2010年到2017年,参与儿童福利服务提供的基金会和项目数量都呈明显上涨趋势,项目中的62%以上集中于扶贫济困、医疗救助和教育领域,62%以上聚焦于留守儿童、病残儿童、流浪儿童和孤儿等困境儿童(如图1、2、3所示)。此外,越来越多的社会服务机构等社会组织和居民、爱心企业等也以不同方式参与到儿童福利服务的提供中来。根据社会力量与政府合作的紧密度,可以将目前的政社合作分为直接合作、间接合作和无合作3种情况。这里的社会力量既包括基金会、社会团体、社会服务机构以及没有登记的社会组织,也包括企业和个人以及社区与家庭,他们是满足多层次、多样化的儿童福利服务需求的主力军。

① 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期。

② 国家统计局:《2018年〈中国儿童发展纲要(2011—2020年)〉统计监测报告》,国家统计局官网:http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201912/t20191206_1715751.html,2019年12月6日。

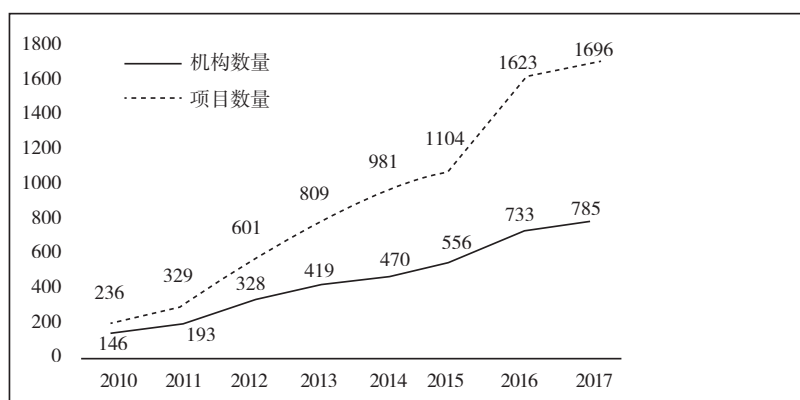


图1 参与儿童福利服务的基金会和项目数量（2010—2017年）

资料来源：根据基金会中心网的数据绘制。

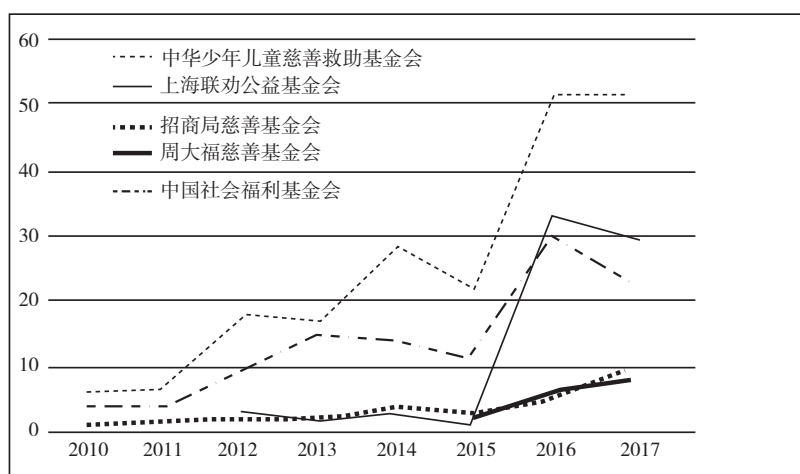


图2 部分基金会提供儿童福利服务项目数量（2010—2017年）

资料来源：根据基金会中心网的数据计算和绘制。

调研表明，社会力量参与儿童福利服务的方式多样，与政府的合作机制也在探索之中，既有政府直接投入款物的政社合作方式，也有只享受相关政策优惠的间接合作方式，还有社会力量自主参与并处于自然发展状态的方式。

（一）直接的政社合作

直接合作是指社会力量通过与政府相关部门或下属儿童福利机构合作，为有需要的儿童提供相关福利服务的方式，主要资金由政府财政拨付。其主要形式包括：

1. 打包委托。政府主管部门与社会组织通过签订长期合约（3—5年）将儿童福利机构的服务外包给社会组织（包括服务评估），政府负责提供场地和设施，并对服务过程进行监督和验收。社会组织具体负责福利机构的日常运行和服务内容设计，并接受监督。如北京市朝阳区儿童福利院与民和儿童关爱中心的合作。这种方式也属于政府购买服务，但实施期限较长。由于委托方投入了基础设施并负责全过程监管，既减轻了承接服务的民办机构的投入压力，也使相关服务得到应有保障，而政府则减轻了具体的事务性负担。

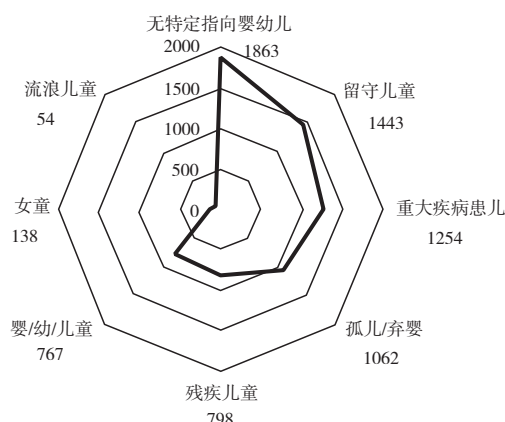


图3 受益儿童数量 (2010—2017年)

资料来源：根据基金会中心网的数据计算和绘制。

2. 合作共生。与打包委托不同，在“合作共生”方式下，政府、社会组织和企业等力量结合，发挥各自的优势为儿童提供服务，政府相关部门主导儿童福利机构的运行，基金会或企业出资，社会组织则提供专业的服务方案和内容并对日常运营提出建议。如北京市通州区儿童福利院组织建设的通州区儿童成长驿站，就由北京诚栋公益基金会、大连银行股份有限公司北京分行等机构出资，永通社会工作发展服务中心等社会服务机构负责具体运行。从2017年至2019年底，通州区已通过此种合作方式在全区16个街镇搭建了“儿童成长驿站”，通过兴趣活动、心理疏导、社工家访等形式，为约800名困境儿童的健康成长提供了服务。^①通过此种合作，儿童们得到了专业的照料和陪伴；儿童福利机构推动了自身由服务孤残儿童的传统福利机构向服务全区儿童的枢纽型福利机构的转型；社会组织通过提供专业支持，扩大了在社区的业务范围，走进家庭提供更广泛的儿童福利服务；企业则通过合作履行了社会责任，提高了美誉度。此种方式为政社合作提供了较为理想的模式。

3. 专项政府购买服务。政府相关部门以年度为单位，通过招投标等方式将原本由自身或所属服务机构承担的部分儿童福利工作委托给社会组织完成，包括儿童福利机构的专项服务、调查研究及评估等，通常是短期项目。目前的政社合作多以此种方式出现，许多社会服务机构的主要运行资金和服务资源都来自于政府的专项购买服务项目。为更好地实现精准救助和资源对接，有些社会组织还与民政局、文明委、妇联等联合在线下开办资源配置对接会，了解街道、社区的需求和社会组织的供给信息。此外，在政府购买的其他项目中也会涉及儿童服务，如温馨家园承担的以残障人士为主要对象的部分服务项目会涉及对残障儿童的服务。

4. 家庭寄养。家庭寄养是为让儿童享受家庭的氛围与温暖，在不变更监护权的前提下，政府部门或所属儿童福利机构通过严格的筛选，将符合条件的孤弃儿童委托在家庭中养育的照料模式。儿童家庭寄养时，享受政府给予的生活、医疗与教育费用。儿童福利机构或经其委托的第三方专业机构会定期不定期地对寄养家庭进行回访和指导。据统计，截至2019年5月底，

① 参见《为困境儿童“开小灶” 通州16个街镇覆盖儿童成长驿站》，《新京报》，2019年10月31日。

全国家庭寄养的儿童有 6991 人。^①为进一步统一标准、细化流程、压实责任，保障寄养儿童和寄养家庭的合法权益，2019 年上半年，民政部制定了《家庭寄养评估标准》。

从当前各地的实践来看，政社之间的直接合作已经全面启动，但基本局限于传统的救助对象，即孤残儿童与困境儿童，尚未扩展到其他非困境儿童。正因如此，这种合作方式的服务内容也多局限于政府确定的日常项目。由此可见，政社之间的直接合作有助于解决本来由政府负责的困境儿童的福利服务供给问题，短期内很难成为面向全体儿童并满足多层次、多样化和个性化需求的服务提供方式。

（二）间接的政社合作

间接的政社合作是指社会力量并不直接与政府部门有服务业务往来，而是在政府制定的政策框架下独立提供儿童服务，并接受政府相关监管的方式。其特点是政府主要负责政策规制与监管，无需专门财政投入；参与提供儿童福利服务的社会力量接受相关政策的规制与约束，也依法享受法律规定的税收减免和优惠政策支持，自主提供儿童福利服务，自主筹集所需的资金和资源。

调查表明，目前各地大多数社会力量通过此种方式参与儿童福利服务提供，只是方法和路径有不同。有的社会组织专门提供某类或某项儿童福利服务，有专门的场地、人员和专业人士（如医生、律师等），如中华少年儿童慈善救助基金会、河南省儿童希望救助基金会、北京春苗慈善救助基金会等；有的社会组织则将儿童作为主要的服务对象之一，设立儿童服务项目，如爱佑慈善基金会的儿童医疗和儿童福利项目、协作者社会工作发展中心的童缘项目等；有些基金会专门资助儿童服务项目，如敦和慈善基金会资助的“慧育中国”项目、爱德基金会等资助的“无疫样·Hello 语音护苗行动”等；许多企业也与慈善组织或社会组织合作，通过专项捐赠、专门项目或设立专项基金等形式定期不定期地参与儿童服务提供，如宏基集团、交通银行等；还有大量个人志愿者通过捐款或提供已有的专业服务参与儿童服务提供，如建筑设计师参与房屋设计、水暖设备维修工参与设备维护、心理咨询师提供陪伴和心理疏导等。以上参与儿童福利服务提供的社会力量大多可以在目前的法律框架下获得税收减免和优惠政策支持。如基金会资助儿童服务的专项基金，可以按照《慈善法》和相关法规规定享受税收减免待遇；社会组织举办非营利性或公益性的儿童福利设施，亦可享受相应的税收支持与场地优惠等条件；企业和个人的捐赠也可享受所得税等税种的减免等。需要指出的是，这些社会力量之间也会相互合作，在基金会、社会服务机构、社会团体、企业、志愿者等之间排列出许多不同形式的服务供给组合。如河南省儿童希望救助基金会助学项目中的“明德班”，主要资金来源于有长期资助能力的企业或企业家的直接认捐；某地儿童庇护所的建筑设计来自于美国一家顶尖的设计公司，其内的空调和净化系统则由当地空调公司为其免费安装且提供定期检修设备服务。协作者童缘在北京某地的服务场地则曾是一座由一对爱心夫妇捐助的二层小楼，服务人员多为服务社区的儿童及家长志愿者。总之，目前通过间接政社合作方式参与儿童福利服务提供的社会力量庞大、资源丰富，服务形式灵活多样，在社会上也不乏强大的影响力，尤其是在一二线城市。

① 参见《民政部召开第二季度例行新闻发布会》，《中国社会报》，2019 年 5 月 28 日。

(三) 无合作

调查发现,社会上还有一种提供儿童福利服务的方式,即民间“小基金”。此类“小基金”由爱心人士基于对发起人或某种共同关系(如校友、老乡、同事)的信任自发自愿形成,通过信息收集和资源对接帮助部分有需要的儿童,此种活动小而精准且灵活,起到了补充政府与社会组织等服务遗漏或服务不到的作用。

正是因为出于信任,善款金额、资金使用去向和受助儿童的进展等信息都会得到及时通报和反馈,有的“小基金”还会组织捐助人和受助儿童通信、见面甚至一起参加活动,互动关系良好。“风雨同舟”是一个基于朋友圈形成的民间小基金,发起人不定期地将寻找到的处在困境中儿童信息和需求发布、群友自愿捐赠或提供帮助。“爱佑小基金”则是由关注儿童项目从业者组成的小基金,主要帮助那些因处在大型儿童项目条件边缘而得不到帮助的困难儿童,每月由专门负责财务管理的志愿者发布财务使用情况和受助儿童信息,信息透明,凝聚力强。此外,高校大学生志愿者组团提供儿童服务的现象也越来越多。如清华大学某班级的同学在班长的带领下,利用寒暑假时间为家乡留守儿童补课、陪伴成长;北京师范大学大学生利用教育和心理等的专业优势,自发结队为疫情中医护人员的子女提供作业辅导和心理辅导服务等。

从整个社会来看,随着人们收入水平的提高和慈善意识的提升,以及目前人们对慈善组织公信力的不断置疑,这种纯粹基于信任和自发的慈善行为会越来越受欢迎。2020年的新型冠状病毒疫情防控中涌现出来的各种校友会、老乡团等“非正式社会支持力量”不遗余力的物资捐赠接力已很好地诠释了这种力量的作用。

三、儿童福利服务中政社合作存在的问题

伴随儿童福利服务需求的持续增长,社会力量参与儿童福利服务的积极性高涨,具有资源丰富、主体多元、潜力巨大等优势,但迄今为止,我国政社之间并未形成良好的互动机制,存在政社合作“表面活性”、社会力量参与不畅、资源统筹效能有限、社区服务供需脱节等问题,这导致了日益高涨的儿童福利服务需求得不到满足而社会力量巨大潜力又无法有效释放的现实矛盾。

(一) 政社互动表面活性

在政社合作的几种方式中,直接合作多见于儿童福利院和儿童之家等政府主导的儿童福利服务机构中,规模和深度都有限。间接合作中,政府和社会在政策制定、服务规范、监管评估等多个环节的互动少,合作机制尚未建立,信任壁垒依然存在。虽然北京、广州等个别发达地区已尝试通过搭建社会组织服务平台、组建儿童服务专家团队等措施来统筹协调各方力量,服务的组织和人员数量也不在少数,但因组建时间短(多建立于2018年和2019年),都还处在探索阶段,平台服务也多局限于面向初级人员和组织的浅层次技术培训与服务培训,真正能提升社会组织关键能力、资源链接、参与治理的服务和机会很少。总体上,目前政社关系处在“表面活性”的状态,建成有序、通畅、全面的政社合作关系还任重道远。

（二）社会力量参与机制不顺

虽然中央明确提出要鼓励支持社会力量兴办公益事业，凡是社会能办好的都交给社会力量承担，但缺少对社会力量的明确定位，也缺少服务标准和监督规范。这一方面造成社会力量提供儿童服务时多“摸着石头过河”“凭着良心做事”，时常游离在“合情”与“合法”间，不但将自身置于被督察的风险中，也增加了政府相关部门的监管难度，更有可能将本应受保护的儿童置于潜在风险中。另一方面也造成政府购买服务缺少规范，在招投标过程中多注重形式或简单“一刀切”，忽略了儿童福利服务本身的专业性，将专业服务组织陷于“不能专业地做事”或“做不了专业的事”的困境。调研中，某专注于大病儿童救助的基金会提到，虽然其在患病儿童的救护方面已经有十余年经验，却因与政府资源对接不畅，遭遇了无法接收异地患病儿童的痛点和难点，同时也面临整体搬迁的困境。

调研还发现，有些政府部门为减小风险，惯用“堵”“灭”和“划清界限”的方法处理问题。儿童福利院“吃不饱”、社会“进不来”的状况常有发生。一方面，随着人们生活状态的改善和政府保护儿童力度的加大，孤儿、弃儿的数量已连年减少，部分公办福利机构收治孤残弃儿的数量也明显减少，^①再加上原有驻院儿童长大成人后被安置或经救治后被收养，福利机构内的设施和服务利用率变低，有些甚至面临关张。但按照现行政策规定，福利院不能向附近社区的儿童开放。这与一些地区的农村敬老院相似，即使床位大量闲置，也不能向有需要的农村非特困老年人（原来的五保户）开放，因为政策并未松绑。另一方面，儿童福利院需要但因人员或专业所限等原因无法由内部提供的服务（如在院儿童的心理问题和自闭倾向等），因政策限制无法从社会获得的现象也存在。调研也发现，有欠规范的组织被直接取缔而无整顿提升机会的个案。

社会力量参与儿童福利服务不畅现象的普遍存在，一定程度上与社会组织参差不齐的自身服务能力有关，更大程度上源于政策的缺失和政府治理能力的不足。如现行政策将政府举办的公办儿童福利设施与社会力量举办的儿童福利设施分隔成“两张皮”，实践中根深蒂固的政府包办思维、长久以来欠升级的运行机制、对社会组织和资源的不信任，还有“多一事不如少一事”的懒政思维等。因此，要活化社会力量参与儿童福利服务提供，必须先理顺社会力量的参与机制，这在很大程度上有赖于调整现行政策并提升政府的综合治理能力。

（三）政社资源统筹效能有限

首先，政府部门资源统合协调不够。政府部门间的协调分工是政社合作的基础。目前与儿童福利服务相关的项目实施涉及到民政、教育、卫健等政府部门和妇儿工委、文明委、关工委等党群机构。在部委层面上，民政部设置儿童福利司，负责拟订儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助保护政策、标准，健全农村留守儿童关爱服务体系 and 困境儿童保障制度，其服务对象局限于困境儿童；教育部设置基础教育司，其职责是承担基础教育的宏观管理工作，拟订推进义务教育均衡发展政策，拟订普通高中教育、幼儿教育、特殊教育的发展政策，并会同有关方面提出

① 2018年，全国孤儿数量连续6年持续减少，儿童保护机构数量稳中略减，儿童社会环境不断优化。全国共有儿童收养救助服务机构651个，比2017年减少12个，其中儿童福利机构475个，未成年人救助保护中心176个。而全国有儿童之家（或儿童中心）22.7万个，与2017年相比增长22.6%；社区服务中心（站）17.6万个，比2017年增长5.1%。参见国家统计局：《2018年〈中国儿童发展纲要（2011—2020年）〉统计监测报告》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201912/t20191206_1715751.html，2019年12月6日。

加强农村义务教育的政策措施,提出保障各类学生平等接受义务教育的政策措施等;卫健委设置妇幼健康司、人口监测与家庭发展司,分别承担拟订妇幼卫生健康政策及妇幼健康服务体系建设与婴幼儿早期发展、提出人口与家庭发展相关政策和完善生育政策并组织实施等;妇儿工委的全称是国务院妇女儿童工作委员会(办事机构在全国妇联),它成立于1990年,是国务院的协调议事机构,负责协调和推动政府有关部门执行妇女儿童的各项法律法规和政策措施,发展妇女儿童事业;文明委的全称是根据1997年4月中共中央发出的《关于成立中央精神文明建设指导委员会的通知》要求成立的中央精神文明建设指导委员会,它属于党的系统,其主要职责是督促检查各地区、各部门贯彻落实党中央关于精神文明建设方面的有关问题,包括儿童思想品德和精神文明建设等。此外,在党委系统还有1990年经党中央、国务院批准设立,以离退休老同志为主体、党政有关部门和群团组织负责人参加的有关下一代工作委员会,其使命是关心、教育、培养全国各族青少年健康成长,被定位为党和政府教育青少年的参谋和助手、联系青少年的桥梁和纽带。上述机构虽然多年来各自形成了主抓业务的基本范围和工作方法,但分工并非以儿童全成长周期视域下儿童保护和发展的基本需求为依据,而是对传统设置的路径依赖,政府相关部门的职责不全,妇儿工委、文明办、关工委等机构虽不承担具体职责却又超越于政府部门之上,党政部门间的职责不清致使部分儿童福利服务项目重复建设和“三不管”现象同时存在,福利服务在不同年龄段和不同儿童群体间的配置也不均衡,尤其是面向早期儿童照料的服务不足^①。调研中,一些社会组织的儿童保护项目,因主管部门不够明确而协调难、费周折甚至夭折的情况也时有发生。如,专注于救助受性侵儿童的某社会组织在云南的项目组发现,留守儿童和流浪儿童中受性侵危害的比率很大,但在实际救助中,由于缺少政策支持,教育部门很少配合校园调查与施救,有些部门则因“影响不好、有风险”而直接拒绝服务项目准入。此外,对受性侵儿童的认定,也因地方医院缺少专门科室和专业人员、取证难度大、司法认定门槛高等原因困难重重。

其次,社会组织间的协调有限。虽然社会资源日益丰富,参与儿童福利服务的社会组织在逐渐增加,但协调共建的合作战线很少,受助信息和社会救助资源间缺乏信息共享平台。一方面造成受助者“深谙其道者重复受助”和“摸不着门道者倾家荡产”的现象共存;另一方面,社会组织需要花大量精力去寻找服务需要者,还要识别重复申请救助情况。目前,虽然也有部分社会组织进行了信息共享平台搭建的实践,如春苗慈善救助基金会在医院设立救助咨询台,既引导有需求的儿童家长了解求助途径,也帮提供儿童服务的社会组织互通信息。但个别实践的范围和影响力都有限,无法从根本上提高救助和资源使用效率,需要构建更广范围、更高层级的公开、透明的信息共享和协作救助的网络。

(四) 社区服务内容供需脱节

总体上看,近年来,儿童福利服务的供给量和服务专业性都在提升,但深入调研后发现,许多项目的内容和供给方式主要由政府部门或社会组织根据上级安排、已有资源或对儿童福利服务的自我认知等因素来决定,缺少对家庭和儿童需求的调查与统筹规划,酿成的问题在社区层面得以凸显。由于缺少自下而上、由内而外的“定制服务”,社区服务供需脱节、资源稀缺

^① 关信平:《我国当前的民生短板及社会政策的任务》,《社会政策研究》2019年第1期。

与浪费共存现象多有发生。因缺少利用,有些社区日间照料中心常年关张,有些图书室变成了成果展览室、活动室变成了会议室,而另一方面幼儿无处活动,中小学生们课后只能宅家的困境始终无法缓解。调研中,北京某社会服务机构在社区开展儿童学前适应训练,因准确捕捉了居民需求,服务一直供不应求,居民们甚至因抢名额而大打出手,但社区其他利用率有限的功能空间却因要完成上级的任务配额而不能转为此用。

四、守正创新,全面发展儿童福利服务

面向未来,建立普惠性的儿童福利服务是时代发展的必然要求,也是儿童政策发展基本规律的指向。正如罗斯所说,福利是全社会的产物,国家不是垄断的福利生产者,放弃社会、市场和家庭是错误的。^①儿童福利服务发展中,不仅政府、社会、市场和家庭等多方主体都要负起提供服务、保护儿童的责任,还要在规制、融资等方面,为同一目标、扮演不同角色,协商合作共治。

(一) 重构儿童福利服务政策支持体系

从人道主义视角来看,服务儿童是对相对弱势群体的关怀;从社会政策视角来看,提供儿童福利服务是一种社会投资行为;从人权视角来看,儿童获得和享受福利服务是其应得的权利;仅从家庭角度来看,儿童福利服务在一定程度上可被视为家庭的私域服务,但家庭又是社会构成的基本单位。无论哪种视角,儿童均是国家发展的目标,而不是经济发展的工具,^②均应被纳入公共服务范畴。也只有当儿童福利服务作为一种公共服务或准公共服务存在时,社会力量介入服务供给才具有国家财税政策支持的合理性和必要性;当其仅被看作家庭的私域服务时,社会力量的服务提供便具有强大的市场行为属性。因此,需要解放思想,重新构建儿童福利服务体系,全面发展儿童福利服务。

第一,要拓展儿童福利服务的对象与服务范畴。目前中国实施的“适度普惠型儿童福利制度”,本是与社会保障制度建设基本原则相一致的“保基本”,但在实践中却是选择性前提下对某些特殊儿童群体的适度普惠,本质上还是救助型儿童福利,对象范围窄、服务内容较为被动。面对新时代的要求和诉求,应尽快将服务对象拓展至全体儿童,并分层分类为0—3岁儿童、3—6岁儿童、6—14岁儿童等不同年龄阶段的普通儿童和农村留守儿童、流动儿童、孤儿等困境儿童提供符合不同儿童群体特点的福利服务;服务内容一是宜由保护性服务向基本保护的同时促进儿童身心健康成长的服务扩展,二是宜将托育、公共阅读、公共运动游乐、心理辅导、陪伴等与儿童成长密切相关的设施和服务纳入服务范畴,为所有儿童发展提供基本公共服务。

第二,扩大财政投入,加强设施环境建设和人才培养。儿童福利服务对象和范畴的扩大必然要求扩大财政投入。为保证基本公平,财政责任宜中央为主、地方补充。财政拨款可用于社区托儿所、图书馆、运动场地等设施环境的建设,也可用于托育、陪伴等服务购买。此外,还

① Rose Richard, "Common Goals but Different Roles: The State's Contribution to the Welfare Mix," in Richard Rose, Rei Shiratori (eds.), *The Welfare State: East and West*, New York, Oxford University Press, 1986.

② 陆士桢:《建构中国特色的儿童福利体系》,《社会保障评论》2017年第3期。

需用于培养提供儿童福利服务的专门人才,如儿童社工、儿童心理咨询师、儿童成长营养师、托育员等。培养方式一是通过包括职业教育在内的学校学科建设培养儿童专业人才;二是通过资格考试进行职业认证;三是就地就岗进行短频快的专业培训。

第三,提供明确的税收政策支持。通过减免税收等优惠政策激发社会力量的活力,一是对制度化、规范化提供儿童福利服务的社会组织、个人和企业,根据其参与程度的不同和服务内容的不同给予不同程度的税收减免;二是在一定时期内,通过多个税种的减免和其他促进措施一起支持专门提供儿童福利服务的社会组织的发展。

第四,加大政府购买儿童福利服务力度,引导社会资源向儿童福利服务领域倾斜。政府购买服务需遵循一个原则,即购买政府解决问题需要的合格、优质服务,而不能利用购买服务供养寄生组织,后者既不符合政府购买服务设立的初衷,也会破坏社会力量的原生活性,损害政社合作的根基。

(二) 深化政社合作,重构政府与社会的关系

鉴于目前我国政社合作的基本现实,创新思维,深化政社合作,重构政府与社会间的关系,无疑是全面发展儿童福利服务的必由之路。

1. 明确政社责任是全面发展儿童福利服务的根本前提。新时代的儿童福利服务是社会保障体系的重要组成部分,也是实现人口均衡增长政策目标的重要指向,因此,儿童福利服务是基本公共服务的组成部分。由于儿童群体的差异性也较大,且服务内容多样,政府不可能包办所有的儿童福利服务,但须承担困境儿童等的兜底救助责任,同时还要基于公平原则提供面向全体儿童的基本公共服务。社会力量则应面向所有儿童,满足不同儿童群体多层次、多样化与个性化的需求。在资源配置方面,政府履行责任的方式主要有:一是构建完整的政策体系,明确儿童福利的发展方向、空间以及促进措施,引导社会力量有序参与;二是提供财政资金支持,进而引导社会资源投向儿童服务领域;三是做好监督,敦促儿童福利服务规范有序发展。社会力量作为儿童福利服务的提供主体,主要是筹集资金和人力等方面的资源,通过提供相关儿童福利服务实现自己的目标追求。在现代化的社会治理体系下,凡可以由社会力量承担的儿童福利服务都应尽量由社会力量承担,即使在兜底救助领域,政府也可在做好规范的前提下适当开放福利设施,发挥社会组织的长项。

从现实出发,我国社会力量参与儿童福利服务提供的空间在一定程度上是由政府能够提供的公共服务的空间决定的;社会力量参与儿童福利服务的途径在一定程度上是由政府依法划定并选择的,或由双方经过博弈最终确定的。当务之急是政府尽快出台社会力量参与儿童福利服务提供的规范和标准,包括社会力量的参与资质、服务范围、服务方式、服务的内容和流程、评估指标、监管主体、监管方法和方式等。除源头引导外,还应着力完善立体式监管,即建立事前、事中和事后的连续性监管,且为达到激发活力和规范有序双平衡的目的,适当放开事前管制,多注重事中与事后监管。同时,发挥居民、媒体和行业监督的作用,对建设者给予实质性的支持,对违法违规者严惩不怠。

2. 理顺政社合作机制是发展儿童福利服务的基本保障。在这方面,一是要在各遵其道的基

础上合作。社会力量可以充分利用公共资源但不能借合作之名攫取公共资源为私人牟利，政府部门也不能借协调之机占用社会资源、转嫁本该承担的公共职能。二是要在共建共享中合作。双方秉着公开、透明的原则共搭共建信息等资源共享平台，共察、共商儿童福利服务需求，取长补短、优化服务供给。三是要以满足儿童需求为目标，在福利服务提供中增加信任合作，此实为政社持续合作、共同发展的根本。没有信任，社会力量尤其是社会组织的生活活力便被消解。具体操作中，可以在政府层面建立政社沟通渠道和对话机制，定期不定期地请社会组织、企业和居民代表向政府相关部门反映诉求与建议，为社会力量参与儿童福利服务提供发声通道。同时，借助第三方平台，如通过组织研讨会、交流会等活动，就儿童发展的关键议题或政府、社会和学界等多方力量都感兴趣的议题进行探讨交流，增加共识。

3. 创新合作方式是拓宽儿童福利服务领域的合理取向。传统思维定势的局限性是制约儿童福利服务发展的重大因素，没有创新思维不会形成儿童福利服务发展的新局面。因此，应当尽快形成儿童福利服务社会办的共识，突破目前政府“掌舵”、社会“划船”的模式，建立儿童需求导向、政府引导规范、社会组织领跑的新型政社合作模式，尊重社会力量的主体性，以充分激发社会力量的活力。政府应当担负起营造规范有序的服务供给环境并提供相应的公共资源职责，凡可以由社会力量承担的儿童福利服务都应当交由社会承担，鼓励其通过多种方式有效提供服务。实践中，政府可以通过转换合作思维，尊重社会组织自有的发展路径和成长模式，除针对困境儿童继续采取并进一步改进直接合作的方式外，更要加大对儿童福利的专项投入，在不断完善儿童福利服务的政策体系基础上制定专门的《儿童福利法》等，为社会力量参与儿童福利服务提供清晰的预期。在这方面，还有必要对儿童福利服务进行适当的分层分类并提供清晰的合作指引，如在推进普惠型儿童福利服务的条件下对儿童进行分类，即困境儿童仍应在政府更全面保障的基础上推进直接合作，对非困境儿童则宜以更加开放的政策引领社会力量提供相关服务；同时对儿童福利服务的内容进行分层，从基本公共服务到个性化需求满足确立精准的政策指引，以满足不同儿童群体的需要。政府还有责任帮助改善具有专业能力的儿童社会工作者处境，包括薪资水平、社会认同、职业荣誉等有相应的激励措施，并加大高素质的儿童社工的培养，以直接助力为儿童服务的社会组织的发展。

（三）提升政府社会治理能力和社会组织服务能力

儿童福利作为中国特色社会保障体系的重要组成部分，关乎儿童成长与家庭幸福，进而影响社会安定与社会发展进步，因而应当纳入国家治理体系并给予准确定位。换言之，新时代的儿童福利服务发展，不仅是政府、社会、家庭的共同责任，而且也是人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体建设的应有之义。为此，必须不断提高政府的治理能力和社会组织的服务能力，最终达到服务儿童效能最大化的目标。

首先，柔化治理手段。古今中外的经验和教训都表明，在政府和社会的关系处理上，宜化堵为疏、由“硬控制”到“软合作”，这既是发展大势的要求，也是化解问题的有效方法。在化“堵”为“疏”的过程中，一方面要加快政策完善，另一方面要在政策框架下灵活处理政府与社会力量的关系。这方面，香港地区强化政府服务与支持、与社会力量保持平等合作关系的

柔性治理方式非常值得内地借鉴。香港政府对提供养老、儿童等服务的社会力量主要给与政策规制与财政支持,通过明确的政策规范与行业自律促使社会机构正常有序运行,通过专项公共投入引导社会力量参与,形成了政府与社会组织间基于平等的合作伙伴关系,而非单向的管理与被管理的关系。在这种关系下,政府的政策指导具有约束力,社会组织的专业服务赢得政府认可和尊重,双方的平等合作使社会力量的积极性、自主性、专业性都得到了极大的释放。因此,在儿童福利服务领域,政府应当将刚性管制转化为柔性治理。

其次,建立一部门主导、多部门分工协作的机制。在现行格局下,虽然民政部门设置了专司儿童福利之责的机构,但还未被赋予统筹整个儿童福利服务的职责,各级党委和政府中还有多个与儿童工作相关的机构实际在发挥作用,这种格局并不利于统筹规划和促进儿童福利服务的发展。合理的发展取向应当是在进一步强化民政部门统筹规划和促进整个儿童福利事业发展职责的基础上,对各相关机构和部门在儿童福利领域的权力和职责加以分工。宜以促进儿童全面发展为目标,以尊重儿童健康成长的基本规律为原则,以满足不同儿童群体在不同成长阶段的不同需求为标准,先通过调查摸清儿童和家庭的需求,后由民政部门统筹做好儿童福利制度和政策体系的统筹规划,细化各相关部门的职责分工,再有指向性地协调社会力量参与,避免因为权责重合交叉又模糊留白等问题。政府部门间的分工与协作则可以借鉴全国农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议制度的经验,建立更加综合的儿童福利发展部际联席会议制度,由民政部门牵头,统筹规划、制定、落实儿童福利相关政策,充分调动社会多元力量,这是提升儿童福利领域治理能力的必要组织保障。

再次,加快发展儿童福利服务社会组织并提升其服务能力。目前社会力量庞大但能力与水平参差不齐,这与政府重视不够、政策体系不健全、公共资源投入不足有很大的关系。计划经济时期,在国家-集体的福利制度保障下,儿童福利服务的水平虽低,但内容丰富且全面,从托育、幼儿园到学校教育,从家庭抚育、邻里互助到集体福利,儿童被一张基本的保障网保障着。改革开放后,随着政府的部分退出、集体的弱化和企业的改制,再加上人口的高流动性与人户分离现象的普遍化和社会建设的滞后,社区成了“陌生人”社会,儿童抚育隐性且真实地成为了家庭责任,为儿童提供服务的社会组织尤其是社区社会组织严重被忽略。因此,无论是从儿童福利服务发展需要出发,还是从完善社会治理体系出发,都迫切要求大力发展儿童福利服务领域的社会组织并提升其服务能力。一是通过政策指导与扶持,大力发展儿童服务领域的社会组织。包括帮助困境儿童的社会组织,为儿童提供保育服务、健康服务、心理辅导服务、外展训练服务、个性化服务等多样化服务的社会组织。二是督促提供儿童福利服务组织提升自身的服务意识与能力。调研显示,目前部分社会组织存在管理无序、服务人员的资质和卫生条件不完善、实际开展业务与登记业务范围(经营范围)不符等问题,这在很大程度上影响了政府和社会大众对社会组织的认知,也为儿童保护留下了隐患。此类社会组织要么该退出服务,要么该加强自律,通过提升服务能力和水平增强合作资本。企业和个人的行善也要加强现代法制意识,尽量通过有组织、规范的项目活动提供儿童福利服务,在统合资源利用的同时减少服务风险。三是加大儿童福利服务领域的合作,形成行业协调网络。行业合作有利于扬长补短、发挥合力,

也有利于优化行业环境，提高服务效能。四是借助现代科技与信息化手段，促使儿童福利服务走向智能化，如通过网络咨询、集中训练、线上线下结合活动等多种方式让儿童享受到更好的服务。这应是信息化时代儿童福利服务组织的重要发展取向。

Government–nonprofit Collaboration in Child Welfare Services: Practice, Problems and Reform

Xie Qiong

(Center for Social Welfare Studies, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: The provision of universal child welfare services is not only necessary for improving social security systems and promoting social justice, but also achieving balanced population growth. The comprehensive development of child welfare services depends on close cooperation between governments and nonprofits. But due to the traditional way of thinking and the dependency on past methods of policy implementation, the proper mechanism for government–nonprofit collaboration has not been established yet, resulting in many problems in the provision of child welfare services in China. For instance, the interaction between governments and nonprofits is superficial and social organization has difficulties in getting involved in child welfare services. Furthermore, the resource utilization rate is low and the supply and demand of welfare services are mismatched. The existing problems led to the untapped potential of non-profits and under-developed child welfare services. To comprehensively promote child welfare services, it is imperative to explore the right path and make innovations, including reconstructing policies in child welfare services, strengthening cooperation between governments and social organizations, and improving the capacity of the social organizations.

Key words: child welfare services; government–nonprofit collaboration; social organization; social forces

(责任编辑：郭 林)