

# 儿童保护中国家干预力冲破 家庭壁垒研究

□ 贾玉娇

**摘要:** 家庭伤童成为儿童伤害的重灾区。不禁追问,当作为儿童天然保护屏障的家庭成为儿童伤害的隐秘角落与治理难点时,国家对儿童的保护力何以穿透家庭边界?亦即通过何种机制打通阻碍国家干预力进入家庭的壁垒?解决好这一问题是提升我国国家治理能力,释放国家治理制度效能的必然要求,是实现儿童群体均衡发展基本议题,是提升我国儿童保护事业发展质量的攻坚难点。为此,需要运用系统性思维,审视法律制度与社会支持系统之间的适恰度,找到法制与社会支持系统中存在的短板,展开一场以儿童保护为中心的制度与社会建设运动,构建“制度-组织机构-服务体系-社会支持系统”四位一体的儿童保护体系。

**关键词:** 儿童保护; 国家与家庭边界; 国家干预力; 制度与社会建设

**中图分类号:** C913.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-9092(2021)03-0028-008

**DOI:** 10.15944/j.cnki.33-1010/d.2021.03.003

近几年,虐童、性侵儿童、买卖儿童等严重侵害儿童生存和发展权益的恶性事件接连进入公众视野,使得儿童保护问题再次引起社会各界关注。通过分析上述暴力伤童事件,发现家庭伤童事件占据主体,成为儿童伤害的重灾区。从我国儿童保护的立法和组织架构的建设上看,对以儿童为关系中心的国家、家庭和社会的权责边界进行了相应的定位与说明,形成了儿童权益的实体性保护网络。但是,现实儿童保护中的国家与家庭的边界并未落到法律规定的应然位置,而是偏离于应然边界,即国家干预力量未能及时、有效地直达儿童,使之不受家庭的伤害。由此需反思的一个问题是,当作为儿童天然保护屏障的家庭成为儿童伤害的隐秘角落与治理难点时,国家对儿童的保护力何以穿透家庭?亦即通过何种机制打通阻碍国家干预力进入家庭的壁垒?目前,在我国社会政策研究领域,国家与家庭的边界对儿童保护的重要意义已经成为一个基本共识,<sup>①</sup>但是研究者们往往从话语表达的维度,对国家与家庭的边界进行应然性的话语建构与阐述,而对国家与家庭边界的实践维度关注不够,即关注国家干预力如何进入家庭,从而使应然意义上的二者边界转化为现实。

收稿日期: 2021-03-11

作者简介: 贾玉娇,社会学博士,吉林大学哲学社会学院教授、博士生导师,吉林大学人权研究中心研究员。

基金项目: 吉林大学重大培育项目“中国特色基层社会治理模式创新研究”(编号: 2016ZDPY01)。

<sup>①</sup> 岳经纶、张孟见《社会政策视阈下的国家与家庭关系: 一个研究综述》,《广西社会科学》2019年第2期。

## 一、儿童保护中国家与家庭边界的厘清与反思

### (一) 儿童保护及国家与家庭边界的形成

#### 1. 儿童保护的权益内核

儿童保护是人类社会发展至近现代以来,随着社会基本结构分化、重组,人与人、社会、国家之间的关系发生重大深远的改变,基于儿童的个体权利本位,为保障和增强儿童在不断变化的社会环境中的适应力和发展力,破除一切不利于儿童生存和发展的消极或负面因素,以儿童利益最大化为基本原则,逐渐形成和确立起来的一套制度、组织体系,从而实现儿童权益保障和国家可持续发展的双赢。1989年11月20日联合国第44届大会通过的《儿童权利公约》指出儿童不是其父母或监护人的私有物品,而是拥有人权的个体,并提出保障儿童生命、生存和发展权,<sup>①</sup>标志着儿童保护的前提由道德伦理的“软”约束向法律权力的“硬”约束转型。

通过整理法学、社会学和社会保障学等相关研究领域关于儿童保护的表述,可将其内涵划分为横向和纵向两个维度,其中儿童保护的横向维度是指儿童保护的内容,包括安全(人身安全、食品安全、出行安全、网络安全等)、生存(能够获得维持生长和发育的基本物质能量)、健康(生理、心理和行为健康)、发展(有接受教育的机会,并接受能够形成未来发展力的足够教育)、参与(参与政治与社会活动)等。<sup>②</sup>上述方面在一些具体情境中表现为,防止校园霸凌、虐童、拐卖儿童,数字化社会下的儿童身心健康保障,困境儿童脱困,贫困儿童脱贫,家长陪伴、交流、心理疏导,儿童义务教育,同龄群体的融入,少先队和少代会选举等。由马斯洛的人的需要层次说可知,上述儿童保护的内容满足了儿童不同层次的需求,由此可从中定义出儿童保护的最基本内容。儿童保护的纵向维度是指儿童保护的程序,儿童保护程度的度量体系构成较为复杂,即由各个层次儿童保护内容的度量指标所综合形成的体系,由此可从中定义出儿童保护的底线。从儿童保护的政策形态上看,可分为狭义和广义两个维度。其中狭义上的儿童保护政策形态可分为各类儿童保护法和儿童福利制度;广义上的儿童保护隐含在相关政策体系和国家整体发展规划中。

#### 2. 儿童保护中家庭的式微与国家的出场

从儿童保护主体的历史演变上看,形成了一个主体不断增加、累积的演进图谱,即在家庭或家族这一儿童保护的天然主体之外,加入国家,后来又加入社会,逐渐形成多元主体共治格局。这一演进图谱伴随着家庭保障功能的解体与弱化,儿童与社会、国家的联系不断加强,国家儿童保障功能不断强化,社会环境对儿童发展影响力不断提高而延展开来。其中,家庭是个体首属的初级社会组织,被赋予儿童保护的天然伦理与延续人类社会的天然使命。在前工业化时代的农业社会和手工业社会,家庭是一国中承载着政治、经济与社会功能的基本社会单元。就儿童保护而言,这一时期的家庭承担着为本家庭内的儿童提供安全、生存、健康与发展资源的责任,儿童只有紧紧依附于家庭才能获得相应的资源,同时在血缘关系结成的差序格局中,儿童与掌握资源者的亲疏远近不同,使得儿童从家庭或家族中获得的资源量及其性质有所不同。随着商品化社会与工业社会的来临,家庭功能开始逐渐瓦解与消亡,由于现代意义上的国家保护体制尚未建立,使得这一时期的儿童保护处于空档期。由于儿童保护制度缺失,社会再生产质量无法满足国家治理与发展的基本需求,导致国家逐渐陷入整体性危机之中。与此同时,在社会运动的作用力与马克思思想的影响下,资本主义国家开始逐渐超越资产阶级统治傀儡的角色,具有一定自主性和治理理性的现代意义上的国家开始形成。为保持国家整体

<sup>①</sup> 关颖《〈未成年人保护法〉中家庭保护的法律责任——兼论监护人的教育、监督和惩戒》,《中国青年研究》2006年第5期。

<sup>②</sup> 陈雨茜《儿童权利的国家保护》,《法制与社会》2019年第3期。

的可持续发展,规训资本主义短视、透支式、自损式发展的做法,国家开始介入到儿童保护等社会保护领域中,其标志为颁布一系列社会法,从而使得国家干预家庭领域内的行为合法化。随着现代社会变迁加剧,家庭功能进一步向外析出,国家给予家庭保障和功能维护的社会期待增强。由此揭开了国家力量介入家庭,承担儿童保护责任的历史进程。

## (二) 儿童保护中国家与家庭的不同边界

### 1. 西方儿童保护中国家与家庭边界的宏观阐述

所谓国家与家庭的边界是指国家与家庭在持续展开的相互关系中逐渐形成的互动定式以及二者之间的行为界限。儿童保护政策作为社会政策体系的组成部分,具有该社会政策体系所具有的本质属性。哥斯塔·艾斯平-安德森(Gsta Esping-Andersen)分析指出,西方国家社会政策体系可根据其劳动力去商品化程度,以及政治联合传统和政治联合水平的不同,划分为北欧、欧洲大陆和盎格鲁-撒克逊三种模式,使得这三大社会政策体系中儿童保护的国家和家庭边界有所不同。<sup>①</sup>例如,北欧模式下国家力量介入家庭的程度更深,直接或部分地取代了家庭原有的儿童保护功能;相比之下,欧洲大陆模式中的国家力量更加侧重于维护家庭,增强家庭儿童保护内生力的生长;而在盎格鲁-撒克逊模式下,国家力量则具有强制规训社会环境监督家庭儿童保护的导向。虽然每种模式下儿童保护的国家和家庭的权责分工具有一定的稳定性,但是在不同的经济社会发展阶段,国家的发力点还是会有所变化,使得国家与家庭的边界呈现出一定的变动性。例如,在20世纪中期至60、70年代是英国的福利国家时期,在这期间,英国政府试图扩大家庭政策所覆盖的家庭类别,提供覆盖多个家庭事务领域的普惠性政策。到80年代的撒切尔政府时代,政府开始强调儿童保护的家长责任,主张重新划定国家、社会和家庭在儿童福利生产中的权利与义务。进入90年代的布莱尔时期,英国政府主张通过完善社会服务体系,提高儿童保护的制度实践效能,而不仅仅给予家庭现金补贴。<sup>②</sup>数字化、信息化社会全面到来后,儿童、家庭、社会、国家之间的关系再次发生重组,对于儿童网络安全与数字化媒体参与等权益保护成为国家与家庭边界问题的新的讨论点。<sup>③</sup>

### 2. 中国儿童保护中的国家与家庭边界

中国古代社会时期就已经形成以家庭为主体、家族为补充、国家为有限兜底的儿童保护责任主体关系格局,如家族与官办的“学田”所得用来资助贫困学生,再如官办或官督民办的孤独园、各类病坊、慈幼局等对孤儿或遗弃的孩童(没有家庭或家族庇护的孩童)的抚养或救助。在上述历史事实中包含着鲜明的国家、社会、家族、家庭之间的边界。新中国成立后,国家打破家族庇护这一因“家长”存在道德风险,以及家族之间因经济实力存在差异而致使家族儿童保护充满不确定的传统制度,将儿童保护内容涵括进“单位制”中,即通过将绝大多数社会成员吸纳进入单位,为其子女提供托幼、教育、看病等福利。改革开放后,随着单位制社会解体,国家、社会与家庭的关系发生重大变化,儿童保护中的国家与家庭边界随之发生改变,具体体现在一系列的儿童保护法、儿童福利制度以及儿童发展战略的制定与出台。<sup>④</sup>1990年中国签署联合国《儿童权利公约》,此后我国不断建立并逐步完善儿童权益保护法律体系。以《中华人民共和国宪法》为基础,制定完善了《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国收养法》《中华人民共和国母婴保健法》《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》《中华人民共和国残疾人保障法》《中华人民共和国义务教育法》等基本法律法规。与此同时,国家设立了全国

① 王子彧《北欧家庭福利政策与服务体系:经验与发展》,《社会政策研究》2017年第2期。

② 雷杰、张力炫、蔡天《英国家庭政策的历史发展及类型学分析》,《广东社会科学》2017年第4期。

③ 裘指挥、张丽、王维《数字媒体中的早期儿童保护:美国的经验及启示》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第2期。

④ 岳经纶、范昕《中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构》,《中国社会科学》2018年第9期。

人民代表大会内务司法委员会妇女儿童专门小组、中国人民政治协商会议全国妇女协会、国务院妇女儿童工作委员会等专门性机构,负责监督、实施和促进儿童权利保护事业的健康发展。<sup>①</sup>从中国儿童福利政策发展上看,经历了由孤立式发展到与国家发展战略相结合,由补缺型到适度普惠型,由连片粗放式到精准集约式的转变,使残疾儿童、孤儿、困境儿童、贫困儿童、留守儿童等各类特殊儿童群体和普通儿童群体的教育、医疗、康复、生存保障、心理疏导、权益维护等水平不断提高,机会与资源配给的公平度不断提升。

### (三) 国家与家庭文本边界的实践类型

由前文可知,中国儿童保护取得了重大成就,极大地推动了儿童的生存、健康与发展水平的提高,使数以亿计儿童的基本权益得到有效保障。然而,在以国家为推动力的儿童保护制度覆盖下,虽然绝大多数儿童被吸纳进入相关保护系统,但是还有部分在家庭区隔中亟待保护却没有进入国家保护系统的儿童。如何让这部分儿童像其他大多数儿童那样进入到相关的保护系统中呢?为此,本文提出国家与家庭边界的文本形态和实践形态,其中文本形态是儿童保护在法律和制度中的存在形态,实践形态是儿童保护的国家力量向下递送或家庭主动寻求、积极回应的过程及效果。文本边界是实践边界的依据,实践边界是文本边界在现实复杂情境中的演绎,它能够真实表达出儿童保护的现实效果。由此可知,在一定的文本边界与同等的外部制度环境下,家庭对儿童的保护与对国家递送资源回应状态的不同,对儿童保护中国家与家庭文本边界的实践效果具有重要影响。

基于此,按照家庭保护儿童能力的高与低,对国家保护资源态度的积极与消极,可将儿童保护中国家与家庭文本边界划分为以下四种实践类型:家庭保护能力高-对国家保护资源态度积极的供需转化型;家庭保护能力高-对国家保护资源态度消极的自我保障型;家庭保护能力低-对国家保护资源态度积极的吸纳挪用型;家庭保护能力低-对国家保护资源态度消极的屏蔽伤害型。不同实践机理下儿童保护的国家与家庭的实践边界不同,使国家对儿童保护的作用效力不同(详见表1)。

表1 儿童保护中国家与家庭文本边界的四种实践形态

对国家资源态度	家庭保护力	
	高	低
积极	供需转化型	吸纳挪用型
消极	自我保障型	屏蔽伤害型

供需转化型家庭能够主动寻求与吸纳国家保护资源,实现儿童对国家保护资源的可及性;自我保障型家庭能够充分发挥家庭内生力或吸纳家庭所在社会关系网络中的社会资本实现儿童保护;屏蔽伤害型家庭不仅不具有外部保护资源的吸纳能力,还因“家”所具有的根深蒂固的私密性,在家庭暴力伤害、虐童事件发生时,屏蔽外部儿童保护力量;吸纳挪用型家庭虽然也主动吸纳来自国家和社会的儿童保护资源,但其目标不在于促进儿童发展,而是用于家庭其他方面支出或被家长挥霍乱用。后三种类型家庭中的儿童都无法得到国家及时有效的保护资源,实现自身发展,保护自身权益。其中,后两种类型的家庭相对而言成为阻碍国家保护资源直达儿童的壁垒,亟待相应的制度设计,促使国家干预力穿透家庭壁垒,直达儿童,兑现儿童保护中的国家与家庭的文本边界。国家干预力如何作用于家庭内部,如何破解儿童保护资源传递的最后一公里问题,成为新时代儿童保护领域中一个值得关注的议题,成为中国儿童保护资源公平供给与儿童权益充分均衡提升过程中的攻坚难点。

<sup>①</sup> 中共中央国务院《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》2019年7月8日,http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/08/content\_5407361.htm。

## 二、国家保护力缘何穿不透家庭壁垒

理想的儿童保护是国家与家庭责任分工均衡且有效对接,从我国儿童保护的国家与家庭关系的界定上看,已然勾画出一个国家与家庭的边界,但是由于缺少相配套的社会支持系统,使得国家与家庭边界在实践中产生偏差,即在某些儿童保护情境中家庭保障功能在家庭空间中退却了,然而国家保护力却没有破壁而来。此种情况下的儿童处境更加令人担忧,这是因为来自家庭的暴力伤害的后果更加严重。那么,为何国家力量无法穿透不主动作为,甚至消极、破坏作为的家庭壁垒?本文认为存在以下四个方面的原因。

### (一) 儿童自身保护诉求出不去

虽然在国际公约与国家的法律制度中,儿童被视为具有独立意义的权力主体,但是他们却不具有表达、维护和争取自身合法权益的能力。按照我国有关法律规定,不满14周岁的未成年人为儿童。在法律上,儿童为不具有或限制民事行为能力人。我国《民法典》第十九条和第二十条规定,八周岁以上的未成年人为限制民事行为能力人,实施民事法律行为由其法定代理人代理或者经其法定代理人同意、追认;不满八周岁的未成年人为无民事行为能力人,由其法定代理人代理实施民事法律行为。这一法律规定以家庭或儿童法定代理人能够保护儿童权益为前提,当替儿童表达的家庭或代理人恰恰是暴力伤童、虐童或无视儿童的罪魁祸首时,就会使得儿童伤害事件隐形化。即便有人发现这一隐蔽的侵害,试图诉诸法律,由于民事诉讼法中秉持谁主张、谁举证的原则,原告需要提交相关举证材料。对于已经对儿童造成明显伤害的情况较好取证,但是对于无法直观取证的情况,由于儿童缺乏相关法律知识与取证意识,再加上暴力伤害的时效性,导致无法有效取证。此外,由于儿童不具有独立社会行动和利益表达能力,使得他们无法表达自身的生存、健康与发展诉求。当遇到不作为或将儿童救助金供自身挥霍的家长时,儿童权益将严重受损。

### (二) 国家保护力量进不来

在《中华人民共和国未成年人保护法》中规定,保护未成年人是国家机关、武装力量、政党、社会团体、企事业单位、城乡基层群众性自治组织、未成年人的监护人和其他成年公民的共同责任。对侵犯未成年人合法权益的行为,任何组织和个人都有权予以劝阻、制止或者向有关部门提出检举或者控告。国家、社会、学校和家庭应当教育和帮助未成年人运用法律手段,维护自己的合法权益。这一条目虽然赋予了多个社会主体保护儿童的责任和劝阻、制止与控告的权力,但是因为涉及的责任主体过多,且对每一主体并未做出细致的责任要求,难免会导致“有组织的不负责任”的情况出现。同时,这一规定并未将儿童权益保护与多元主体保护行为的发生之间建立起某种利益关联,缺少启动多元主体行使儿童保护权力的动力机制。此外,由前文分析可知,当家庭是伤童、虐童行为的发出者时,外部力量需要举证才能履行法律程序,然而此种情况下举证往往难以操作。对于那些相对易于举证的暴力伤童事件,也是事后制裁,难以及时有效地保护儿童不受侵害。

### (三) 国家干预边界的定义较为模糊,导致执行困难

例如《中华人民共和国未成年人保护法》第八条规定“父母或者其他监护人应当依法履行对未成年人的监护职责和抚养义务,不得虐待、遗弃未成年人;不得歧视女性未成年人或者有残疾的未成年人;禁止溺婴、弃婴”。此外,在其他关于儿童伤害的限制性条款中,均使用“不得”“应当”“禁止”等词语,对伤童、虐童或失责等行为的惩戒内容表述不清,道德引导性强,强制约束力不够。此类软性约束的前提假设与内容表述存在某种程度上的不一致,如以道德人为前提假设,那么对于有道德的人而言,由于其具有内在的自我约束力,不需要进行此类底线式约束,对于没有道德的人而言,此类底线式的道德约束收效甚微;如以法律人为前提假设,那么此类约束性话语显然表达力度不够。此外,对虐

童、儿童家庭暴力等概念缺少详细界定,导致该重要表述侵害儿童行为的概念模糊,与家庭管教相混淆,亦即施暴者往往打着管教孩子的旗号施以家庭暴力。近些年,女性家庭暴力得到一定关注,在我国《婚姻法》中有相关表述,《婚姻法解释(一)》第一条规定“家庭暴力是指行为人以殴打、捆绑、残害、强制限制人身自由或者其他手段,给其家庭成员的身体、精神等方面造成一定伤害后果的行为。”持续的、经常性的家庭暴力即为虐待。与此相对比,儿童家庭暴力界定模糊。由于儿童的自我表达、反抗和向外求助能力较低,使得定义不清的家庭暴力后果更加严重,施暴者往往在将孩子暴力致死、致重伤、致残等触犯刑律情况下,才受到法律的制裁,而这期间儿童始终在遭受折磨,生命权、生存权、健康权和发展权均无从保障。

#### (四) 根深蒂固的家的私密观,使家庭成为伤害儿童的隐秘角落

从根本上讲,这反映出被世俗、日常化了的“家本位观”与现代儿童权利观之间的不协调。“家本位”是对中国传统社会治理内在逻辑的经典表述,即以个体为中心,以血缘为连接纽带,按照亲疏远近划分出由里到外,逐层向外推的一个个相互嵌套的圈层,其内部形成特定的伦理规范,约束关系双方的行为,定义关系中不同角色的功能,使关系具有整体性和秩序性。这一结构不仅具有可伸缩性,还具有可复制性和强大的延展性。最早关于这种圈层的概念表述是“五服”“九服”,费孝通先生提出的“差序格局”使这一独特的治理逻辑更具有解释的一般性。在这个同心圆序列中,由私到公渐进过渡,其中核心家庭是儿童所属的首个初级群体,离其最近,私密性也最强。纲常伦理为该私密空间内奉行的习惯法。按照三纲、五常、六纪、十义等对伦理关系的双向定位,父子之间、兄弟之间、夫妻之间并非是支配与被支配、控制与被控制的关系,而是父慈子孝、兄友弟恭、夫正妻贤的关系,个体的边界容括在他者的权责观中。然而随着伦理沦丧,家本位秉持的权责观被扭曲化为单向度的支配与控制,在极端情况下,父母甚至将孩子视为其私人物品,使其无论如何伤害孩子都自认为是理所应当的。同时,这种根深蒂固的家的私密观不同程度地普遍地存留于社会之中,从而强化了儿童保护中的“家壁垒”,弱化了社会对家庭儿童保护的监督力。

### 三、国家保护力穿透家庭壁垒的路径与对策

破解儿童保护资源供给的“最后一公里”难题,在家庭不作为、乱作为或负向作为的情况下,突破家庭壁垒,将国家保护资源递送到儿童手中,是提升我国国家治理能力,释放国家治理制度效能的必然要求,是实现儿童群体均衡充分发展的基本议题,是提升我国儿童保护事业发展质量的攻坚难点。要解决好这一问题,需要运用系统性思维,审视法律制度与社会支持系统之间的适恰度,找到法制与社会支持系统中存在的短板,展开一场以儿童保护为中心的制度与社会建设运动。在此过程中,明晰国家的作用定位非常重要。在进一步完善儿童保护兜底保障责任,增强儿童福利资源普惠力度的同时,强化国家对儿童保护主体及格局的主导与形塑功能,塑造与国家底线保障相匹配的制度环境与社会系统,整合调动社会力量共同参与儿童保护的事业发展中来。由前文分析可知,在儿童保护的国家和家庭边界由应然向实然的转变过程中,应构建“制度-组织机构-服务体系-社会支持系统”四位一体的儿童保护体系。

#### (一) 健全儿童保护体系中的各项法律制度,形成监管主体的协同联动机制

提高儿童保护领域的法治化水平,健全儿童保护领域中的各项法律法规,进一步完善儿童救助与福利制度,为现实儿童保护法制执行提供清晰依据;理顺各相关法律、制度,以及监管主体之间的关系,实现监管主体与执法、司法部门联动。就儿童保护相关法律制度而言,应当进一步制定与细化处罚规定。虽然具有宏观属性的法律制度与复杂多元的微观社会之间存在一定程度的对立,但是提高法律制度与现实问题之间的贴合度是提高法治化水平的重要议题。在国家治理能力提升的背景下,

法律法规不应继续停留在过于原则化、抽象化的粗放式发展阶段,应当根据儿童保护中存在的复杂情况、社会变迁背景下不断涌现的新情况,细化法律制度,提高可操作性。在此方面,瑞典、芬兰、德国社会法的制定经验值得学习。这些国家往往对某一规定性表述做出详细规定,如德国采取列举的方式,列出规定内容的行为清单,以此作为儿童保护的行为规范底线。<sup>①</sup> 界定儿童家庭暴力与虐待,并从儿童生理、心理、社会交往和可持续发展方面综合考量伤害后果,划分不同伤害层次,以此判定伤害情节严重程度,给予施暴者相应制裁。在禁止性规定之外,对伤害儿童行为给予相应制裁,即将儿童保护与儿童施害者的利益相绑定,让其承担相应的经济与社会代价;提高儿童福利资源供给的有效性。与其他国家相同,我国儿童福利资源也多注入给儿童所在的家庭,由其法定代理人掌握。如前文所述,这里存在的一个监管盲区是代理人如何使用所得资源,存在将儿童保护资源挪为他用的风险。在调研中笔者了解到,有家长将儿童救助金和社会捐助金用来买酒、赌博或其他消费支出。基于此,转变资源供给思路,变落到儿童所在家庭为补给给儿童生存、健康与发展的实现载体,实行儿童救助项目、救助金拨款渠道、救助指定供点单位、救助供给质量监督与救助供点单位评级“五位一体”的资源供给格局,以提高儿童保护资源的可及能力。例如,新加坡会为每一个儿童建立发展账户,并与高等教育账户和公积金账户相连接,从而形成依据个体生命历程的发展保障体系。在项目支出方面,儿童所在家庭有执行权但没有支配权,亦即家长只能以转账的方式使用儿童发展账户中的款项,不能提取现金;建立儿童保护监管主体与执法、司法部门的协同联动机制。在实际工作中,监管主体不具有执法权限,执法部门不直接面向儿童保护监管,从而加大了儿童保护的法治成本。

## (二) 建立全过程、全方位的儿童保护服务体系

建立起“预防-发现-干预-监督-跟踪”全过程的儿童保护服务链条,“生命-生存-健康-发展-参与”全方位的儿童保护内容框架。改事后解救、处罚为事先预防、引导,对儿童伤害进行源头治理,实行上游干预。一手抓事后治理,一手抓源头治理。基于稳定的家庭和人际关系对儿童至关重要的理念,将儿童权益损害预防作为基本工作内容。预防的根本任务是发现存在伤童风险的家庭,在儿童权益损害发生前,通过干预、治理与维护家庭,消解或降低家庭伤童风险。在具体发现机制上,对儿童父母的精神状态、性格取向、就业状况、婚姻状况、经济状况、失范行为等方面给予及时关注。实现上述数据的全国联网,儿童保护主要负责机构通过建立家庭健康(含生理、心理、社会等多个维度)测量指标体系识别出存在伤童风险的家庭,并显示出该家庭的风险等级,同时将问题家庭类型化,研究建立不同类别、等级的家庭扶持模型,据此制定家庭维护方案。在此前提下,对问题家庭进行定位、入户进行发展需求调查、选择家庭维护方案套餐。除了利用大数据进行目标识别外,还可以启动社区监测机制:单元长、楼栋长、网格长“三长联动”机制和社区网格微信群等。建立儿童权益保护干预的基本出发点是重塑原生家庭,使其内生出儿童保护力。如果原生家庭重塑效果较差,那么就需要将儿童从原有家庭解救出来。解救出来的儿童面临再造家庭和机构养育两种选择。完善我国儿童领养法律制度,保障被领养儿童的权利。完善领养家庭的儿童保护能力指标测评体系,对领养家庭进行综合评分,确定其是否具有领养资格。完善儿童福利院、特殊教育学校等儿童抚育机构的制度建设,提高其服务能力,探索机构内的儿童权益保护机制。对重塑后的原生家庭、再造家庭和儿童保护机构进行持久的跟踪与监督,持续记录每一个儿童的生长发育状态,监测其是否处于发展的趋势,对出现发展异常的儿童展开深入的社会环境调查。

## (三) 建立国家干预力带入家庭的社会机制

国家干预力只有在有必要时能冲破家庭壁垒,直达有需要的儿童才是有效的,否则就成为了形式

<sup>①</sup> 刘冬梅、戴蓓蕊《德国社会法中的家庭福利政策》,《德国研究》2017年第3期。

化的、名义上的干预。国家干预力的家庭带入机制主要包括两部分内容,其一是目标群体的社会发现机制。在上一部分中讨论了儿童保护目标的数字化、网格化发现机制,在这部分中将重点讨论目标人群的社会发现机制。与大数据和网格化机制完成目标人群发现指令不同,在自然条件下,社会发现机制不具有强制力,即其他社会成员在看到儿童遭受暴力伤害时,可选择报告,也可能选择不报告。导致这一现象的原因有四:一是存在一个隐形的家庭私密空间;二是与儿童保护缺少利益关联;三是不知道向何方反映问题;四是对反映问题的结果缺少信心。因此,要建立行之有效的社会发现机制,需要解决上述四个问题。其中,建立报告人与儿童伤害报告之间的利益关联是一个重要问题。此外,在我国《未成年人保护法》中规定了学校、社区等主体的报告责任,但是对不报告者缺少相应的惩戒措施。在此方面,美国为提高儿童保护的社会参与度,建立了强制报告制度。规定每个发现未成年人遭受家庭暴力的公民均有报告的义务,尤其强调医生、教师、社会工作者、儿童照料人士等与未成年人接触较多的人士和儿童活动组织者、家庭暴力问题工作者等人员的报告责任,并规定知情不报者相应的惩戒措施,严重者可受到五年监禁的法律制裁或被处以10000美元的罚金。<sup>①</sup>其二是国家干预力的社会承载机制。国家干预力量的输出物为物质与服务,其中服务由各个相关的人才队伍提供。因此,需要制定相应的人才队伍培养、输入、考核与流动制度。

#### (四) 提升儿童保护的社会意识

与儿童保护法制体系相适恰的社会意识是该法治体系得以有效全面实施的环境基础。具体来说,儿童保护的社会意识大体包括公共儿童保护意识、儿童自我保护意识、家长儿童保护意识三部分。其中,公共儿童保护意识的提升手段为儿童权益保护知识的各类媒体宣传、学校教育,内容包括儿童权益内容,儿童与家庭、社会、国家发展的关系,儿童保护法律制度和组织体系,儿童权益维护渠道与机制等;儿童自我保护意识的提升手段主要通过学校教育、活动、宣讲等,内容包括儿童权益内容,哪些情况属于权益受损,当伤害或侵权行为发生时该向谁寻求帮助,以及帮助渠道等;家长儿童保护意识的提升手段是加强准父母的亲子教育,孩子教育、亲子关系问题的辅导,增强其法律意识。这方面,日本的做法值得学习与效仿。在日本,从幼儿园开始,老师就会教育小朋友形成自我保护意识和可行的自我保护行为,并展开情景式的实操演练。同时,加大儿童保护的社会建设力度,如在公共场所中设立儿童保护的报警电话、宣传标语,形成儿童生活与学习社会情境的熟人化,给孩子发放报警器等,扩展孩子与外部社会系统之间连接,推动建立孩子与社会之间的亲和关系。□

(责任编辑:徐东涛)

<sup>①</sup> 刘程《儿童的家庭保护:美国的经验与启示》,《当代青年研究》2009年第6期。