

联结、互嵌与规制： 我国儿童福利服务供给网络结构分析

——基于 7 县市的质性研究

窦 媛 乔东平

【摘 要】 儿童福利服务的高质量发展依赖供给侧的改革，首先是供给主体结构关系的协调。基于对东中西部 7 个县市儿童福利服务供给现状的实地调研发现：儿童福利服务供给初步建立了由官办儿童福利机构、社会组织、社区儿童之家、学校和医疗机构为主体的服务供给网络；网络中多主体提供的多类服务内容形成互补，实现功能联结；服务递送中各主体通过结构互嵌、资源互嵌、技术互嵌缔结深层互动；并以价值驱动、程序指引和制度规范形成网络规制，共同保障服务供给体系运作。基于当前服务供给网络存在凝聚力低、稳健性低、决策成本高的问题，研究提出通过网络动力的外推内生、主体关系的中介耦合和多重制度的交替融合，优化网络结构。

【关键词】 儿童福利服务；供给网络；服务递送；结构优化；供给侧改革

一、问题的提出

任何儿童福利制度目标的实现有赖于儿童福利服务的供给。我国传统儿童福利服务主要面向孤残儿童、五保儿童和流浪儿童群体，强调国家供给责任，由民政部门提供服务。近十年来，随着儿童福利由补缺型向适度普惠型的制度转变，其内涵和外延得到扩展，儿童福利服务对象扩大到更多的困境儿童、农村留守儿童等群体，这仍是由民政部门主管的狭义儿童福利服务。7 县市的调研发现，除民政部门的儿童福利机构外，多数服务主体也提供了包括普通儿童的服务。因此，本文研究的是以狭义服务为重点的广义儿童福利服务，这是指“政府和社会为满足儿童的需要，促进儿童身心发展而提供的制度化的、非现金形式的社会福利资源”。^① 构建以需求为本、面向全体儿童的福利服务体系正在逐渐成为共识，国家主导、家庭尽责、社会参与的“通

【作者简介】 窦媛，北京师范大学社会发展与公共政策学院博士研究生。主要研究方向：儿童与家庭福利、社会工作。乔东平（通讯作者），北京师范大学社会发展与公共政策学院教授、博士生导师，家庭与儿童研究中心主任。主要研究方向：儿童福利和儿童保护、社会救助、社会政策。

【基金项目】 国家社会科学基金重点项目“中国儿童福利发展战略研究”（17AZD016）。

① 陆士桢、李月圆：《中国儿童福利服务现状与发展》，载王延中主编：《中国社会保障发展报告（2014）》，社会科学文献出版社，2014 年。

力合作”成为实现普惠性福利服务体系目标的现实选择。^①

多主体参与体现了福利多元主义背景下的网络化治理特征,旨在通过不同儿童福利服务组织间的有效互动产生相乘效果,以满足儿童与家庭的多元需求。构建良好的组织间关系是儿童福利服务有效供给的内生要求。以往的政策和实践多将注意力聚焦在政府与社会组织的关系分析与建构,强调顶层设计在服务体系中的规划、引领作用,探索形成了“政府购买社会服务——社会组织发展”的福利治理结构,^②本质上仍然是在强调政府在服务供给中的主体角色和中心位置。从福利多元主义来看,儿童福利服务至少包含融资、供给与规制三个维度,^③国家和政府部门的角色由福利供给者向融资、规制者转变,服务供给实质上是由多个基层行动主体来共同完成的。因此,多元主体间的互动情况决定儿童福利服务的成效,研究我国儿童福利服务多主体参与的供给结构及其互动,有助于丰富多元供给的内涵和路径。

约恩(Benny Hjern)和波特(David O. Porter)的研究进一步指出,没有一个单一的政府组织或官员能够掌握政策执行所需要的全部资源,服务既不是由市场这只看不见的手来实施,也不是由大型政府官僚机构来实施,而是由多元组织集群最终决定了政策能否被有效执行,他们提出以“执行结构”(implementation structure)作为分析单元;“执行结构”是指“组织间围绕特定计划、功能所形成的互动机构,强调功能性的行动、结构以及过程,而非正式的制度化权力机制”。^④执行结构重点考察行动主体间的合作、互动、网络连接关系以及追寻目标的策略,网络内部的行动主体之间具有互惠性与自主性。儿童福利服务供给的网络化是我国儿童福利服务体系建设的一次重要转向,促使我们能够正视服务供给过程中执行机构间的互惠性与裁量权。因此,本研究关注的问题是在供给侧深化改革的背景下,我国儿童福利服务供给网络内部构成现状,儿童福利服务供给网络如何将其作用渗透到服务供给当中?在此基础上进一步探讨现阶段儿童福利服务供给存在的问题,以及中国特色服务供给结构优化的路径。

二、研究方法

本文采用质性研究方法,在2018年7月到2019年8月间,课题组通过实地调研和半结构化访谈了解我国东中西部7个县市的福利服务需求与供给现状、服务经验、问题或困难、供给短板等,以期为新时代背景下改进儿童福利服务供给、更好地满足儿童及家庭的需要、推动我国普惠性儿童福利服务体系建设提供实证依据。

① 谢琼:《中国儿童福利服务的政社合作:实践、反思与重构》,《社会保障评论》2020年第4期;童小军:《国家亲权视角下的儿童福利制度建设》,《中国青年社会科学》2018年第2期。

② 唐文玉:《行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释》,《公共管理学报》2010年第1期;纪莺莺:《从“双向嵌入”到“双向赋权”:以N市社区社会组织为例——兼论当代中国国家与社会关系的重构》,《浙江学刊》2017年第1期。

③ [英]马丁·鲍威尔著,钟晓慧译:《理解福利混合经济》,北京大学出版社,2011年,第15页。

④ Benny Hjern, David O. Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis," *Organization Studies*, 1981, 2(3).

（一）研究对象与资料收集

根据全国经济发展和人均 GDP 水平，研究抽样东部、中部、西部地区 7 个县市，包括高发展水平的东部地区江苏省南京市和苏州张家港市（县级）、广东省广州市，中等发展水平的中部地区湖北省武汉市和黄石市阳新县，低发展水平的西部地区云南省昆明市和楚雄市武定县。一对一的访谈对象主要有四类：（1）儿童福利主管部门领导，（2）民政部门的儿童福利院、未成年保护中心，（3）社会组织及社工机构的负责人或主管，（4）社区儿童主任或儿童福利主任、儿童之家的工作人员。见表 1 受访者数量统计，受篇幅所限无法附上每位受访者的详细信息列表。

表 1 7 个县市的受访者数量

受访者地区及编号		儿童福利机构 (个)	儿童之家 (个)	社会组织 (个)	政府部门 (个)
江苏省	101 苏州张家港市	2	1	10	3
	103 南京市	2	\	4	1
广东省	201 广州市	\	\	16	1
云南省	301 昆明市	2	1	10	1
	302 楚雄市武定县	\	1	1	1
湖北省	401 武汉市	2	1	3	1
	402 黄石市阳新县	2	1	1	1
合计	69 个	10	5	45	9
备注	缩略代码：MZ 民政、ETC 儿童处、WB 未保中心、EF 儿童福利院、EJ 儿童之家				

（二）资料分析

本研究通过主题框架分析法整理访谈资料，这是一种通过表格对访谈资料进行主题逐步提炼、归类和分析的质性研究资料分析法。^① 首先，结合研究方案选取各调研地区的部分访谈转录资料进行阅读，结合研究问题和研究内容确定分析的主题框架，将主题进一步分类汇总形成次主题。其次，确立主题后阅读全部访谈资料并做标记，同时不断完善主题。最后，将标记的材料按照分析主体、分地区归类和分析，获得儿童福利需求、服务供给主体、供给内容、供给方式和模式、服务经验和问题等信息。在前一阶段的主题编码的基础上，聚焦本研究的问题，从供给主体关系出发，再对“供给网络”“供给内容”“供给方式和模式”等编码内容进行归纳总结和概念提炼。

三、联结、互嵌与规制：我国儿童福利服务网络化供给

社会服务供给在本质上是一个合作生产的过程。^② 围绕儿童福利服务供给，调研地区建立

① 汪涛等：《运用主题框架法进行定性资料分析》，《中国卫生资源》2006 年第 2 期。

② Taco Brandsen, Victor Pestoff, "Co-production: The Third Sector and the Delivery of Public Services," *Public Management Review*, 2006, 8(4).

了多主体参与的服务供给网络，该服务供给网络通过多元主体、多类服务内容的互补实现联结；通过服务递送过程中的行动互嵌，实现多主体的网络共栖；通过价值共识、程序引领与制度规范实现网络规制。

（一）多元主体的服务功能联结

调研地区形成了民政部门的儿童福利机构兜底、社会组织为主体、社区儿童之家为抓手、学校和医疗机构为补充的，多主体参与的儿童福利服务供给网络，见表 2。

表 2 我国儿童福利服务供给主体与服务内容

服务供给主体	服务职能	服务对象
官办儿童福利机构	政府兜底功能：直接服务、服务管理、部门联络等	（1）福利院：院内孤残儿童、院外残障儿童、监护缺失或监护不当的困境儿童；（2）未保中心：流浪未成年人、困境儿童；（3）儿童福利指导中心：指导和监督基层儿童福利服务人员。
社会组织	主要的服务主体：多领域直接服务、间接服务、资源链接、政策倡导等	困境、留守、流动、残障、大病、受欺凌、涉罪等有特殊需要的儿童，普通儿童
社区儿童之家	基层的服务抓手：直接服务	散居孤儿、困境儿童、农村留守儿童，普通儿童
中小学校	专门的补充服务：教育服务为主，其他发展性服务	中小学生，普通儿童
基层医疗卫生机构	专门的补充服务：专项健康服务	普通儿童、特殊儿童

资料来源：作者基于调研访谈资料整理

1. 官办儿童福利机构为主体的兜底性服务

民政部门下属的儿童福利院、未成年人保护中心（简称未保中心）、儿童福利指导中心为代表的官办儿童福利机构兼具管理和服务双重职能，过去主要为失去家庭依托的孤残儿童、流浪儿童提供替代性服务。儿童福利院通过集中照顾、类家庭和家庭寄养的方式，主要为院内孤残儿童提供生活照顾与安置、医疗康复、教育等服务。2016 年《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36 号）颁布以来，受访儿童福利院将服务延伸至院外残障儿童（脑瘫、自闭症等）的康复服务，并为监护缺失或监护不当的困境儿童提供照顾抚养、监护（长期或临时）等兜底性服务。昆明市儿童福利院从 2014 年起就免费向院外患有自闭症、肢体残疾、智力残疾、言语残疾的儿童提供康复服务，并将儿童年龄由 0—6 岁扩大到 0—14 岁，康复费由政府承担。随着儿童福利院内“弃婴、孤儿数量断崖式下降”，“我认为儿童福利院也需要‘转型发展’，比如说，接收地方上事实无人抚养、散居孤儿、困境儿童的孩子，其实也是双赢。”（10119EF-AZ 院长）儿童福利院基于工作变化的需要，主动链接资源进行服务技能培训和督导，以便提高服务水平。

我们会联系对接苏南地区儿童福利院（为我们）提供专业培训和技术指导；承接省厅研究项目；（还有）哥伦比亚大学 CCPF 项目（Children of China Pediatrics Foundation，美国中国儿童医疗基金会），（会）帮助（福利院）培训本土的儿童康复治疗师，培训合格后输出到各社会福利机构提供服务，通过团队“辐射”团队。（10303EF-AS 院长 /AU

副院长)

江苏省的福利院都成立了儿童福利指导中心,对本地区儿童福利实施情况进行监督和指导,但由于资金和人员配置不到位,多属于“挂牌”,未能发挥应有的作用。不过,张家港市儿童福利指导中心负责儿童保护热线和散居孤儿服务,工作人员每月开展一次散居孤儿家访,起到了实际作用,后来注册为民非机构,扩大了服务范围。

近几年,未保中心的服务范围由过去的流浪未成年人救助保护扩展到困境儿童救助保护工作,通过救助保护、家庭走访、现金支持、物资捐赠、个案管理、政策宣传等方式提供服务,但仍然是一个临时救助机构,难照料的儿童一般托养到儿童福利院,因此受访未保中心的儿童极少或无儿童。未保中心兼具未成年人保护相关部门的联络协调职能,整合多部门资源解决流浪儿童、困境儿童问题。级别高的未保中心也会开展专业培训,“2019年,我们未保中心‘强制报告’培训项目做了6次:分别面向医院、公安、学校、社区、街道、区救助机构和儿童福利院。”(10304WB-AH科长)这些培训提升了专业人员的强制报告意识和服务能力。

2. 社会组织为主体的多样性和综合性服务

福利服务与福利资金给付不同,具有多样性、过程性、专业化等多种特点,需要依赖社会组织与专业人员具体实施。我国社会组织包括基金会、社会团体、民办非企业三类,是当前政府儿童福利服务的补充和儿童社会服务的主体。调研发现,基金会和社工机构在儿童福利服务供给与递送中发挥重要作用。基金会服务包含支持型服务和专项服务,支持型服务是基金会通过物质和智力支持间接开展服务,专项服务则由基金会直接为儿童提供服务。受访的云南武定县运行较好的儿童之家正是由基金会资助的,基金会也对儿童主任提供培训和督导。广州的神奇亲子园社区早教项目为0—3岁的流动儿童及其家长提供儿童早期发展和家长课堂,也是基金会的公益服务项目。社工机构包括综合性服务机构和专门的儿童服务机构,是儿童福利服务的直接提供者。

区财政支出超过150万专门做这个事(儿童服务),也是政府购买服务,主要依托两个社工机构,主要是走访、心理疏导、医疗救助、教育、家庭陪护等。(40101MZ-E工作人员)

残疾(儿童)对应的政府部门非常多……谁来帮助这些家庭找到对口政策?帮他们寻求这些帮助?确保这些(政策)落实在他们身上?其实就是我们社工的角色了。(30103-YC社工)

专业社工机构通过资源链接、直接服务和政策倡导等方式向困境儿童和普通儿童及其家庭提供服务,内容涵盖课后托管、能力提升、养育教育、儿童保护、休闲娱乐、心理健康、家庭支持等多个领域,服务对象、内容和方法均具有多样性。社会工作服务弥补了政府机构在服务对象、服务内容和方法方面存在的不够全面、深入以及专业性不足等问题。

3. 社区儿童之家为抓手的基础性关爱保护服务

社区“儿童之家”多数由社区提供场地,是为儿童提供安全稳定的课外学习、游戏娱乐、社会心理支持、预防受伤害等关爱保护服务的活动场所。2018—2019年调研发现,因重视程度

和资源不同,受访儿童之家在服务设施和服务提供方面差别较大。负责儿童之家的儿童主任(或儿童福利主任)主要由妇女主任等村干部、机构社工、教师兼任,也有一些农村社区聘用中青年女性村民专职担任。儿童主任承担着家访、信息排查、困境儿童社会救助、政策宣传等工作职责或服务。“我们的工作也会去家访,我们有了新政策就不停地学,因为我们要去向儿童家长解释,他符不符合这个条件,符合这个条件他要用什么手续去申请。”(40104EJ-Z主任)

调研发现,社工机构承接的儿童之家除提供常规服务之外,更倾向于聚焦儿童发展性需要,针对性地提供早期发展、生命教育、课后辅导、心理支持等服务,更具有专业性。从2015年起,YE儿童主任所在的儿童之家与云南某高校教师合作,面向辖区内0—3岁儿童提供上门早教服务,每周服务一次,一般会持续4—6个月。儿童之家的服务供给弥补了家庭教育、感情交流、娱乐等功能的不足,深受家长和儿童的喜爱,但因开放时间有限或路途较远,难以满足社区所有儿童的需求。

4. 学校为主体的教育为主的发展性服务

学校以提供教育服务为主,其中义务教育是面向全体儿童的普惠性福利服务。此外,学校还兼顾提供儿童健康、生命教育、能力提升、休闲娱乐和家庭教育指导等服务,这些都是以促进学生全面发展和身心健康成长为目的的发展性服务。7县市调研发现,学校服务在不同地区和城乡之间的功能定位及作用存在差别,在农村和经济欠发达城市地区,社会组织发展滞后,专业服务人员及服务机构严重缺乏,因此,学校几乎成为普通儿童获取服务的唯一平台。在这种服务资源不足的情况下,湖北农村地区直接将儿童之家设在学校,社区儿童主任与学校联合开展儿童福利服务。武汉地区开展针对困境儿童的学校干预,以促进困境儿童的健康成长。

5. 基层医疗卫生机构的专门性健康服务

调研显示,社区和乡镇卫生院、妇幼保健院为主的基层医疗机构提供面向所有儿童的普惠性预防接种服务(免费疫苗)、0—6岁儿童健康管理(如免费体检)、健康教育等基本公共卫生服务,以及面向贫困家庭儿童的医疗救助。特殊儿童疾病康复、大病救助等服务由专门的定点康复机构优惠或者免费提供。“国家都有专项资金做(残疾儿童)康复……基本上花不了多少钱,之前是每个儿童一年给2万块,2万块钱还花不完,然后今年是改变了,一个月1000块钱。”(121-05张妈妈)此外,为了解决儿童医疗卫生服务资源短缺问题,2016年,国家卫生计生委等五部委《关于印发加强儿童医疗卫生服务改革与发展意见的通知》,将加强基层儿童医疗卫生服务列入重点事项,推动儿童医疗服务网络的形成。

基于7县市调研及访谈资料的分析,我国儿童福利服务供给由政府负责的制度取向逐步转向社会组织为中心的多主体协同的网络取向。各主体通过职能互补建立联结,初步确立了多主体、多层次、多目标的儿童福利服务网络,并推动儿童福利服务的三个转变。一是服务对象由个别特殊群体向多元特殊群体和普通儿童扩大。儿童福利服务由关注孤残儿童、流浪儿童这样的个别特殊群体逐渐扩大到困境儿童、留守儿童、流动儿童、残障儿童、大病儿童、受暴力伤害儿童、服刑人员子女、涉罪未成年人等多元特殊群体,还有一些新型群体,例如云南社工提及的“参与传销活动的未成年人”、广州社工提及的“‘隐蔽的孩子’——多动症儿童等”,

虽然尚未被纳入政策体系，但部分社会组织已将他们和普通儿童纳入服务范围。学校义务教育和基本公共卫生服务已经面向全体儿童，这是未来儿童福利服务的发展趋势。二是服务类型由替代性和补充性服务向支持性和保护性服务拓展。过去关注的是孤残儿童的替代性服务和贫困儿童的经济补贴等补充性服务，现在增加较多的是预防问题发生的支持性服务，如早期儿童发展、心理健康教育、情绪管理、能力提升、同伴交往和咨询服务等。此外，使儿童免受伤害的保护性服务，如防性侵、防校园欺凌等服务也开始引起关注。三是服务内容由儿童个人向家庭和社区延伸。过去的儿童福利服务多针对儿童本人，采取个人取向的问题视角，希望通过资金投入和服务改善儿童的福利状况。现在，各服务主体均认识到影响儿童问题的多种因素中，首先应解决家庭问题，因此尝试通过服务父母、改善家庭功能以及社区环境来提升儿童福利水平，在实践中形成了家庭干预、学校干预和社区干预等服务方式。如广州地区 2017 年开始实施社工双百计划，以社区为基础的儿童及家庭服务也获得快速发展。

（二）多元主体服务递送行动的互嵌

1955 年，波兰尼（Karl Polanyi）首次提出“嵌入”这一概念并用于描述经济与社会的关系，后来的学者则从结构、关系、认知、文化、政治等视角对主体间的嵌入关系予以考察。^①国内研究者多将“嵌入性”应用于政社关系分析，并对组织间的权威关系予以考察。^②但是，作为一个扁平化的执行结构，儿童福利服务供给网络中，儿童福利服务主体之间的共同行动并非以权力关系为驱动，而是通过结构、资源与技术的嵌入，来实现关系缔结和功能的深层耦合。

1. 结构互嵌

结构互嵌是指通过行动主体的嵌入，调整原有场域的服务结构，优化现有服务内容，具体包含三种方式。一是结构升级，由专业的服务组织承接社区原有的服务供给任务，例如张家港的社区亲子园由社工机构运营，提供 0—9 岁早期儿童家庭教育指导服务，将原有社区改造为儿童友好型社区；云南地区主推机构联动的社区儿童之家服务，社区仍然是服务的责任主体，社工通过支持社区间接服务儿童。以社区为空间载体的结构互嵌，通过整合政府、学校、社区、家庭等福利主体资源，有助于丰富儿童福利资源、覆盖多类儿童群体，推动服务朝向“儿童最大利益”的目标靠近。受访基金会工作人员 YM 以自身经历举例：“如果只抓某个层次，或者某个面，这个福利是不到位的，应该是做社区化服务。”“如果那些孩子来到了机构，其实他是相对脱离社区，但如果是机构的项目走出去，走到社区去服务（就相反），社区里的人让我们觉得跟合作伙伴在一起非常重要。”同样，昆明市以儿童福利院为载体，通过与基金会、企业等主体合作，以及强化不同服务的衔接等方式回应儿童的多样性服务需求。

（福利院）白天与基金会合作，面向院内不同儿童提供特殊教育抚育（“祖母项目”），晚上分两个部分，一部分孩子回“类家庭”，其他孩子回生活区。我院还有职业培训基地，针对大孩子，培训厨师等技能，与酒店、企业等合作，接收大孩子实习，

① 范雅娜：《双向嵌入谱系：政府购买社会工作服务的一个分析框架》，《华东理工大学学报（社会科学版）》2021 年第 4 期。

② 齐久恒：《从“分类控制体系”走向“嵌入性发展”——政府与社会组织之间互动关系及其优化》，《西南大学学报（社会科学版）》2015 年第 2 期。

为以后的工作打基础。（30112EF-AS 院长）

二是职能合并。职能合并是指将不同机构提供的相似服务内容合并，在保留彼此共同的服务内容的基础上，基于不同服务主体的特性拓展现有服务内容。职能合并可以避免重复的服务供给和资源浪费，典型代表为湖北农村地区的“学校儿童之家”。2018—2019 年调研时，儿童之家普遍设立在社区，但湖北农村地区考虑到社区儿童之家的目标定位与学校已有服务职能基本相似，且农村学校教师在当地拥有较高的文化水平和服务儿童能力，于是选择将儿童之家与学校服务合并，将儿童之家设立在学校。

别的地方儿童主任都在社区做，但（我们）是跟学校联合。他（儿童）离学校近，这是个先天的优势，不管是做个案辅导、小组活动、社区活动都在这里（学校），环境更好，再说学校以前也要管这些事情，所以我们就把工作的地点定在这里，但是我们的服务范围是辐射到这边的村庄的。（40104EJ-Z 社工）

此外，在广州地区，学校与社区家庭综合服务中心（简称家综，现更名为“社工站”）均会面向儿童提供心理健康、休闲娱乐、安全保护、能力提升等服务，且学校生源以辖区内的儿童为主，当地家综服务平台通过“驻校服务”和“联校服务”的方式与学校合作提供服务，LD 社工对两种服务方式进行了具体阐释：“驻校就是跟学校（形成契约），固定时间在学校（服务），我理解的联校只是说联合学校来做这个服务（不固定时间驻扎学校）。 ”

三是流程再造。通过服务内容、程序的衔接，整合服务。枢纽型服务主体在服务递送中发挥重要协调作用，通过线上接案与线下跟进、分类处置与服务转介等方式的组合，提供全方位服务。广东省团委 12355 平台包含 9 个服务板块，由平台招募的专业人员接听全广东省内的求助电话，接听员依据来访内容对问题进行干预或转介。部门、热线之间联系紧密，对于部分需要线下跟进的个案，采取分级跟办的形式转介到求助者所在地的共青团，由共青团协助联络专门的社工机构进行线下干预。例如“心理问题稍微严重一点的，或者其他问题需要线下跟进的（服务对象），通过记录台账，生成公单，通过‘广东青年之声’网上派发到各个地市，团市委接到单之后，就组织这里的社工力量去线下跟进。”（20103-LC 工作人员）南京市共青团 12355 服务平台设有 6 个岗位，全天 24 小时提供线上服务，服务人员具有社会工作或心理学相关专业背景和资格证书，年接听量约在 30 万左右。

访谈中了解到，各地未保中心与福利院建立合作，未保中心将接收到的在一定年龄以下的儿童或无法照料的残障儿童移送到儿童福利院照顾，也体现了服务内容的衔接。

未保中心难照料的孩子、需要长期照顾的就托养到儿童福利院（临时），这样的很少，如生活不能自理、呆傻的、年龄不超过 11—12 岁，另外，3 个月以上找不到家属的孩子也安置到儿童福利院（长期的）。未保中心没有滞留儿童，最多在未保中心待 3 个月。（30114WB-YZ 主任）

2. 资源互嵌

资源互嵌本质上是应对各服务主体自身服务资源有限性的一种整合性策略，通过将不同服务主体的人财物资源的整合，确保各主体都能够拥有充足的资源维持服务运行。资源互嵌具有

两重特性：一是不对服务主体原有体系做结构调整，二是合作关系非持续，随着资源的输送结束而结束。围绕儿童福利服务递送，当前的供给网络中各主体间的资源互嵌主要体现在服务资金和人力资本两方面。

资金支持既可以来自“政府购买”，也可以由社会力量提供，或者是政社合供。多种资金互嵌既能够保障资金来源的稳定性，同时还能服务递送主体的服务内容、服务方式选择留有一定自由裁量空间，具有较好的需求回应性。各主体围绕资金输送形成了多种互嵌形式。第一种资金互嵌方式是指出资方与服务递送主体二者间的互嵌，由政府部门或者基金会向特定服务主体提供资金，受助的服务主体便是实际的服务递送者，福利院、未保中心等官办儿童福利机构的服务资金便是来源于政府。第二种资金互嵌方式则是指出资方、受助方与服务递送者三者间的互嵌，三者相互独立又相互嵌套，出资方提供经济支持，委托特定机构进入其他儿童福利服务场域开展服务，例如政府购买社工服务进驻儿童之家开展服务。

高校志愿者和地方英才是重要的人力资本。“都是教师开展服务，卫生服务的话就借助当地的这个医疗机构，但是他们就是有需求的时候，做一些这个卫生啊、健康常识的预防的一些讲座，主要还是依托我们这个自身的教师资源。”（40204EJ-D 儿童主任）“机构+高校志愿者”的组合形式在儿童福利服务规划、人员培训、服务递送、服务评估等多个环节均有应用。访谈中社工YC反复强调“专家的建议很重要”，通过与高校专家合作，机构建立了流浪儿童分级应急干预模式。部分机构还通过项目委托的方式将部分服务长期交由高校志愿者独立开展，既补充了机构的人力资源，也保障了服务质量。在一些资源匮乏的地区，由当地村委会工作人员、教师、医务工作人员担任儿童主任，参与地区儿童保护宣传与实践。

3. 技术互嵌

技术嵌入秉持“做定向培养，培养当地人”的理念，通过专业技术支持实现服务供给主体和服务客体的自我赋能。

调研发现，由于不同的服务主体在业务范围、专业能力等方面水平不一，服务主体内部采取了诸多互助行动，由专业性强的组织为专业性较弱的机构提供督导，包括集中督导、定向督导和个别督导三种类型。集中督导由政府机构或者社会组织为儿童督导员、儿童主任等工作人员提供短期集中培训，以知识普及为主，具有成本低、覆盖广的优势。定向督导聚焦机构（项目）过程中的问题指导，内容聚焦、连续性强、能够及时纠正服务偏差，例如云南省民政定向委托社会组织，为云南省所有地级市和州县的儿童之家提供远程督导和项目实地督导。张家港市民政部门聘请台湾资深社工对6家社会组织的儿童服务项目开展持续的“巡回督导”。个别督导重点关注工作人员专业能力成长，张家港市民政部门出资购买深圳社会组织和工作人员服务，为本地社工提供2—3年的个人督导，包含实地督导、远程督导、集体授课等形式。

技术嵌入还可以面向儿童福利服务客体。“我们有一个特色的人人志愿者模式，把我们的服务对象转换成为我们的志愿者，通过我们的（人人志愿者）模式去培养我们的‘妈妈公益人’。”（10201G-A6 社工）在充分肯定家长在儿童照顾方面的专业性的基础上，一些机构开始对家长志愿者进行专业培训，最终将家长志愿者作为专业人员纳入机构，例如广州

地区的“妈妈公益人”实践,既可以纾解流动女性就业问题,实现“助人自助”,还可以保障儿童服务质量。

(三) 儿童福利服务供给网络规制

1. 目标共识

调研发现,满足儿童与家庭的需求是儿童福利服务供给网络主体所共享的价值理念和共同的目标遵循,是将各行动主体联结起来的核心节点,在这一共同价值的引领下,各主体通过共同行动落实儿童福利和保护目标。无论是主体在服务内容和角色方面的相互补充,还是各主体在服务递送中尝试通过结构互嵌、技术互嵌、资源互嵌的方式缔结更加稳固、深层的合作关系,本质上都试图整合供给主体的现有资源,确保服务在更大范围的可及和高质量供给。昆明市福利院将与基金会之间的“理念支持”和“共同目标”视为合作促成的关键因素。昆明地区的儿童保护联席会以保障儿童权益为核心,将社工纳入联席会,社工参与不仅能高效协调部门合作、资源链接,更重要的是从专业视角保护儿童权益。YV 创办的社工机构作为全县唯一的专业社工机构,始终以保障儿童权益为宗旨,通过“对外连接和对内整合”的方式搭建儿童福利服务网络,“对外”寻求来自政府、基金会的资金支持,“对内”则与当地村委会、学校建立合作关系。

恰巧毕节留守儿童自杀案发生,感觉儿童的生命和成长不可等待,壹基金投入 1 万元和 10 万物资,开始去县里 4 家小学做儿童安全教育 国家“三区计划”,省里给了 14 万元(7 个工作人员)的投入,工作主要有培训干部(民政、妇联、团干部);建心理辅导室,利用社区乡镇文化站,但孩子们不来;想法找关系进入学校,2015 年进入我们视野的是留守儿童中的困境儿童,从学校介入,在学校打杂,了解学生情况,给困境儿童发钱。最初在我自己家里办夏令营,有了驻村社工站后,从学校社会工作转入以社区为基础的儿童工作(儿童之家),进入家庭,重点是留守儿童,为 6 个乡镇 20 多所小学提供服务。(30202-YV 社工)

2. 程序引领

相关主体对于儿童福利服务程序的共识性认识与遵循是儿童福利服务供给网络有序运行的前提。调研中,7 县市针对困境儿童的福利服务和普通儿童保护工作均达成了介入程序共识。针对困境儿童等特殊群体形成了逐级上报与分类分级管理的方法,儿童主任负责收集困境儿童信息,逐级上报到乡、县、市级部门,由未保中心或儿童福利指导中心统一形成困境儿童名单,就儿童的实际情况评估分级,指派部门或委托机构进行干预。不同地区的分级标准和服务主体有所区别,武汉民政工作人员 E 介绍当地施行困境儿童四级分类方法,“一到三级全部由市级的救助站、未保中心来进行帮扶。四级就是不太困难的,就是全部由各个区自行属地管理”。张家港市建立了四位一体的困境儿童监护生态系统,将困境儿童划分为 20 大类、40 个子类,进行三级评定。南京、昆明施行三级评定办法,由未保中心或儿童福利指导中心作为平台统一管理收集到的儿童信息,进行风险评定,社工机构是服务实施主体,“社工机构接案之后,要按照接案、困境评估、拟定服务计划这样一个流程,接下来是执行服务计划、中间的过程评估、

结果评估，达成目标后结案和定期回访。”（10201G-A3 社工）

各地区均确立了普通儿童保护分级预防、干预模式。昆明地区针对广义的儿童保护服务形成了预防、介入、治疗三级干预机制，运用社区工作、小组工作和个案工作方法为儿童、家庭和社区提供服务。张家港地区的社会组织就儿童性侵问题制定了从预防、识别到干预，从社区、个人到家庭的三级管理制度，并明确了每一级别的干预范围、主体、内容和方式。南京 LY 社工所在机构建立了从超前预防、临界预防到矫正预防的金字塔式干预模式。

3. 制度规制

尽管政府部门不直接参与服务递送，但多主体构成的儿童福利服务供给网络的运作仍然需要来自正式制度的保障。调研发现，由政府部门牵头的联席会和民政部门为主的儿童福利服务组织体系是儿童福利服务供给网络有序运行的重要外部制度支撑。

调研地区均建立了民政部门牵头的农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作联席会议、面向所有儿童的联席会两种协商议事机制。武汉地区留守儿童、困境儿童联席会由民政部门组织牵头，每季度汇报一次工作。南京地区在市、区、街道都成立了面向所有儿童的未成年人保护委员会，市级委员会由市长担任主任，28 个部门一把手作为成员，每半年召开一次会议，区和街道按实际需要举行会议。

民政为主的政府部门建立了从中央到地方的儿童福利服务组织结构体系，通过政策、资金支持和服务监管等方式保障儿童福利供给网络运行。2018 年底，民政部单独设立儿童福利司，主管全国儿童福利和保护工作。2019 年 8 月调研时，调研地区基本完成地市级层面的机构改革，在民政局设立儿童福利处，负责管理地区儿童福利事务，但有的地区没有配齐工作人员，职责也不清晰。湖北和云南均搭建了较为完善的省、市、区三级儿童福利组织体系，武汉市民政局成立儿童福利处，但区政府没有设立专门的儿童科，出于为区政府增补人员和减负的考虑，市民政局在区级层面建了 14 个儿童福利指导中心，调研时尚未投入人员和资金，市民政局计划每年支出 140 万元的福彩金用于 14 个儿童福利指导中心的运营，并计划通过政府购买服务的方式委托社会力量承接指导中心的工作。社区层面以儿童之家为抓手，截止到 2019 年调研时，江苏省建成儿童之家 408 个，全省聘请儿童主任 21056 人，专职 363 人，基层组织体系的建立使解决儿童福利服务“最后一公里”问题成为可能。

四、儿童福利服务供给网络结构的问题与结构优化

（一）儿童福利服务供给网络结构及问题的地区比较

本研究基于 7 个县市的儿童福利服务现状，对我国儿童福利服务供给网络结构及其构成要素予以考察，认为通过多元主体间的功能联结，服务递送中的资源、技术、结构互嵌，多元主体的价值驱动、程序共识和制度规制，共同构筑了多层次、全方位的儿童福利服务供给网络。本研究提出的服务供给网络结构更像是一种理想结构，实际上不同地区的服务供给体系结构存在差异。

首先, 尽管各地都存在多主体互为补充的服务供给, 但是其服务供给的均衡性不同。东部地区各服务主体的发展相对均衡, 社会组织发展相对成熟, 提供了以困境儿童、农村留守儿童为重点, 面向全体儿童的多类型服务; 中部和西部地区的社会组织发展相对缓慢, 服务内容供给受政策影响很大, 以困境儿童和农村留守儿童服务为主, 各服务主体的发展及服务供给均衡性弱。

其次, 各地区均强调服务资源的互嵌和技术资源的互嵌。服务程序整合在东部地区的服务中效果显著, 东部地区初步实现了面向所有儿童服务程序的整合, 中西部地区仅实现了困境儿童和农村留守儿童服务程序的衔接。三个地区都重视行动主体的结构互嵌, 东部地区推崇通过社会组织服务的社区化对既有社区服务结构进行改造, 中、西部地区则试图通过社会组织运营社区儿童之家来提升服务质量, 一些服务资源不足的农村地区还将学校服务和儿童之家的服务进行合并, 借助学校资源推动儿童福利服务。

最后, 在网络规制方面, 满足儿童与家庭的需求是各地区开展儿童福利服务的初心; 正式制度的规制在各地均发挥了重要的引领、支撑作用, 特别是在服务发展水平滞后或不均衡的中西部地区, 行政体制的推动作用更显著。三个地区都对特殊儿童服务形成程序共识, 差别在于东部地区还对普通儿童服务形成程序共识, 比较有代表性的是广州地区家综服务平台的儿童青少年服务, 各家综服务平台的服务内容设置、介入程序基本相同。

不同于科层制度通过正式的层级结构对网络中的行动主体位置和互动关系进行直接的控制。本研究发现, 多主体参与的儿童福利服务供给网络是一个扁平化的开放式的组织结构, 网络成员多基于共同目标、资源依赖、信任关系等形成合作契约, 在体现民主特性的同时, 一定程度上存在凝聚力低、稳健性弱、决策成本高的问题。

(二) 儿童福利服务供给网络的结构优化

1. 外推内生, 激活网络动力

执行结构不通过权威设立, 在组织成员自我选择和相互作用的过程中形成, 成员参加项目执行的决定是模糊的, 基于同意和相互妥协,^① 因此稳健性弱。已有研究和本研究的受访组织实践均证实, 信任是组织在网络与跨组织系统中取得成功的基础条件,^② 受到文化、制度、组织特征、交互关系、情境特征等因素影响。^③ 调研发现, 围绕儿童福利服务供给, 多元参与供给网络已初步形成了相对明晰、完整的组织结构和运行秩序, 具备团体动力生成的结构性条件。综合已有组织间信任关系研究的观点, 本研究认为可以从外部环境创设和内部动力激发两个方面培育网络信任。首先, 研究证实, 目标一致性、需求互补性和专业能力是组织间参与合作的初始驱动, 但并非所有的参与者与潜在参与者都能够掌握其他参与者的全部信息。对此, 要充分发挥行业协会、政府业务主管单位的信息整合与共享、专业考核评价的作用, 营造更加开放

① Benny Hjerm, David O. Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis," *Organization Studies*, 1981, 2(3).

② Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology*, 1985, 91(3).

③ 刘超等:《组织间信任的研究述评与未来展望》,《学术研究》2020年第3期。

透明的外部环境，吸引更多的参与者。外部制度的稳定性也会对组织间的信任产生影响，例如清晰的儿童福利发展战略、稳定的制度（政府购买服务政策的持续性）都会对服务供给主体业务规划产生影响。其次，网络中的合作行为与组织间的互动关系相关，组织间的交往频率、信息与机会的共享、^①共同规则（例如网络的准入资格、成员的权利与义务）的建立被视为供给网络中组织间合作规范化的重要前提。

2. 中介耦合，协调主体关系

儿童福利服务供给网络成员关系本质上属于交换关系，旨在通过多主体间的资源共享、相互学习、共同行动来克服单一主体不能解决的问题，成员间具有资源依赖性和结构依赖性。^②但是，作为独立的行动主体，各主体在其长期的实践中建立了较为稳定的惯习系统，并形塑了其参与行为。因此，供给网络的有序运行需要平衡各参与主体的相对力量，避免因组织力量对比所产生的权力压制、资源垄断、话语掌控，使得公众参与走向少数人的特权，成为一场虚假的民主。基于此，需要在网络内部设置一个“中介”角色，为参与者创造平等的资源互换机会，保证资源流动的充分性与有效性。^③充分发挥各地未成年人保护工作领导小组、农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作领导小组或联席会等协调议事机制的职能，将社会力量纳入其中，拓展现有职能，增加关于地区儿童工作资源统筹、信息共享、服务规划等工作内容。可以建立枢纽型的社会组织或者服务平台，整合部门资源，打通服务递送通道。在这方面，受访的张家港困境儿童关爱中心的服务模式值得借鉴，机构在县级层面建立一个儿童福利服务管理平台，通过线上平台完成服务承接、分配、评估、资金结算、资源链接等工作，兼具服务实施和服务管理的双重职能，最大限度地保障了服务输出质量和服务可及性，对于“后疫情时代”的服务供给同样具有启示意义。

3. 交替融合，多重制度规制

多元主体参与的网络供给是在综合科层治理和市场治理模式的基础上提出的一种新的治理模式，突出的优势在于能够避免单一组织供给造成的供需失衡问题。^④与此同时，多元化也是民主实践中最常见的困扰。儿童福利服务供给是由多个组织的一系列行动共同完成的，不同行动者平等的意志表达可能导致决策成本过高。实质上，从治理模式的发展历史来看，科层治理、市场治理和网络治理之间的关系绝非完全对立，而是渐进交替与边际融合的关系。网络化供给还受到政府建构的影响，特别是对那些儿童福利服务发展落后、资源分散、组织发展不均衡的地区，可以利用行政力量和地方政策出台来要求地区服务主体协同合作。此外，还可以利用政府部门在议程设置、政策制定、资源分配中的主导作用，为基层服务供给网络创造丰富的实践

① Jeffrey H. Dyer, Wujin Chu, "The Role of Trustworthiness in Reducing Transaction Costs and Improving Performance: Empirical Evidence from the United States, Japan, and Korea," *Organization Science*, 2003, 14(1).

② Donald C. Menzel, "An Interorganizational Approach to Policy Implementation," *Public Administration Quarterly*, 1987, 11(1).

③ 刘波、奕华：《基于社会网络分析的公共服务供给网络优化研究——以西安、深圳、杭州为例》，《华东经济管理》2018年第8期。

④ 唐皇凤、吴昌杰：《构建网络化治理模式：新时代我国基本公共服务供给机制的优化路径》，《河南社会科学》2018年第9期。

土壤。随着多元主体合作的加深,主体间的资源、知识、技能将会由互补转向趋同,可能会出现主体行动惰化和网络分散化问题,市场竞争机制的引入可以适当激发主体的能动性,推动网络结构更新和服务优化,使儿童与家庭从中获益。

Linkage, Embeddedness and Regulation: Analysis of the Network Structure of Child Welfare Service Provision in China —Qualitative Study Based on 7 Counties and Cities

Dou Yuan, Qiao Dongping

(School of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: The high-quality development of child welfare services depends on the deepening reform on the supply-side, especially the coordination of the structural relationships of the providers. Based on the field investigation of the supply of child welfare services in 7 counties and cities in China, this research found that: a child welfare service supply network consisting of government-run welfare institutions, social organizations, community children's homes, schools and healthcare facilities has been initially established, and functional linkages are achieved through the complementariness of the services provided by different providers in this network. In addition, service providers have generated deep interactions through the structural, resource and technological embedding in service delivery, and guaranteed the supply of services by regulations built upon shared values and norms. In view of the existing problems in the service supply network, this study also puts forward some policy suggestions to improve the network structure.

Key words: child welfare services; supply networks; service delivery; structural optimization; supply-side reform

(责任编辑:李莹)