

从反贫困到反脆弱性：事实无人抚养儿童福利政策的演进逻辑、现实挑战与创新路径

陈相云

[摘要] 事实无人抚养儿童的生活福祉和可持续发展不仅是政府备加关注的社会问题，也是完善儿童福利体系建设的重要议题。本文以社会福利政策分析框架为基础，对事实无人抚养儿童福利政策演绎和内涵拓展进行历时性梳理。研究发现事实无人抚养儿童福利政策呈现出责任主体从家事变为国事、福利供给内容从保障生存到整合性照顾、福利输送从行政化到专业化的演进逻辑。但事实无人抚养儿童福利政策在精准识别和部门协同联动、福利供给形式和服务工具、政策执行监测与评估等方面较为滞后。为充分保障事实无人抚养儿童发展权益，需要优化动态化管理和责任主体联动、实施分层分类保障、强化政策督导评估等支持体系，健全事实无人抚养儿童福利政策建设。

[关键词] 反贫困；反脆弱性；事实无人抚养儿童；儿童福利政策

一、问题提出

儿童福祉是衡量一个国家福利发展水平的重要指标。统计数据显示，截至 2022 年 9 月，全国共有 34 万名事实无人抚养儿童被纳入国家福利保障范围。^①事实无人抚养儿童福利治理体系取得的积极成效得益于政府自上而下有意识推动儿童福利政策的行动，为全面建成小康社会打下了坚实基础。然而，随着中国城乡人口流动和社会结构转型加剧，加之重大公共卫生事件或自然灾害等事件频发使部分困难群体依然面临较大的发展风险。事实无人抚养儿童作为社会中较为典型的弱势群体，监护人无实际抚养能力、关爱照护缺失、专业化服务匮乏等各种劣势成长环境的负向叠加极易让他们受到外部社会风险和个体家庭风险相互交织所产生的负面影响，并在抵御风险能力、资产禀赋及社会适应等方面呈现出显著脆弱性特征。

事实无人抚养儿童的特点决定了其福利需求的迫切性。然而，受历史因素和现实条件制约，我国事实无人抚养儿童福利仍以救助性的经济援助为主。联合国在《人类发展报告》指出“对于

[作者简介] 陈相云，河南科技大学人文学院讲师。主要研究方向：儿童福利与政策。

[基金项目] 国家社科基金青年项目“事实无人抚养儿童脆弱性评估及社会工作干预研究”（21CSH059）。

^① 民政部：《民政这十年·儿童福利篇》，民政部网站：https://mzzt.mca.gov.cn/article/zt_20d/mzsn/bzs/202210/20221000044266.shtml，2022 年 9 月 22 日。

弱势群体，仅仅关注经济脆弱性是远远不够的，只有从能力、发展及参与角度看待脆弱性，才能更加全面地分析脆弱性”。^①近年来，传统核心家庭和非正式的社会支持网络已然无法弥合事实无人抚养儿童的福利缺失，亟需以国家为主导的社会福利政策的干预和介入。^②民政部在事实无人抚养儿童保护制度和安置救助中对国家责任的突出强调，反映出政府对事实无人抚养儿童群体的高度关注。党的二十大报告对健全社会保障和社会福利制度的长效机制提出了更高的目标和要求。阻断家庭先赋条件不足所形成的贫困代际传递，满足事实无人抚养儿童在医疗、教育、社会发展机会等多维需求以实现其高质量发展是未来建设普惠型儿童福利制度的重要组成部分。伴随我国经济社会进入新阶段，事实无人抚养儿童福利政策不应局限于贫困下游的补救型干预，还应提供更具可持续发展的照顾支持，通过发展反脆弱性的政策创新和社会行动提升事实无人抚养儿童的内生发展动力，以更加科学和系统的儿童反贫困措施维护社会公平，这不仅是国家整体脱贫攻坚战略未来发展的重要方向，同时也是推动我国迈上全面建设社会主义现代化国家的必然要求。鉴于此，本研究依托社会福利政策分析框架，对我国事实无人抚养儿童福利政策进行回顾、梳理及反思，总结事实无人抚养儿童福利政策的演进规律，厘清其中困境，探究问题解决策略，提出以反脆弱性为核心的事实无人抚养儿童福利政策的创新发展路径。

二、概念界定与分析框架

（一）概念界定

1. 儿童贫困

儿童贫困概念来源于学界对贫困概念的探讨。已有研究对儿童贫困的界定主要可以划分为以下类型：第一，依据货币收入界定儿童贫困。将货币资源占有情况作为衡量儿童多维福祉和贫困状况的做法得到学界的广泛应用。^③尽管货币收入不能等同于儿童福祉本身，但货币收入作为一项代理指标能够较好地揭示儿童的发展状况。第二，通过基本需要的满足界定儿童贫困。在基本需要视角下，儿童贫困通常被界定为是否能够充分获得基本的物质/服务。受地域差异和社会规范的影响，如何理解“基本”成为界定儿童贫困的关键。第三，依据可行能力界定儿童贫困。可行能力视角强调机会或者自由才是人类追求的福祉本身，在该视角下，个体可行能力被剥夺则被视为贫困。第四，通过公民权利界定儿童贫困。主张公民权利的学者认为儿童贫困与权利缺失紧密相关，要消除儿童贫困必须给予儿童同等的公民权利，消除影响儿童权利获得的障碍。^④上述四种视角从不同的分析路径界定儿童贫困，但在具体的福利政策实践中儿童贫困仍旧以传统的家庭收入作为界定的基准。

① 联合国开发计划署：《2014年人类发展报告》，中国门户发展网：http://cn.chinagate.cn/reports/2014-07/24/content_33046106.htm，2014年7月24日；陈相云：《“风险-能力-体系”：事实无人抚养儿童多维脆弱性识别及消减路径研究》，《内蒙古社会科学》2023年第1期。

② 郑林如：《贫困家庭儿童福利政策的发展与演进逻辑》，《山东社会科学》2022年第4期。

③ 韩华为：《儿童贫困的内涵和形成机理：一个分析框架及其政策启示》，《社会保障评论》2023年第2期。

④ 王慧娟：《儿童贫困与社会排斥文献述评》，《社会工作与管理》2021年第1期。

2. 脆弱性

“脆弱性”概念最初聚焦于致灾因子的类型、频率及空间分布，主要用以揭示灾害发生机理各要素之间的耦合变化和演进逻辑的独特属性。^①后来脆弱性分析作为一种评估工具逐渐扩展至灾害学、社会学等领域。人文社会科学领域的脆弱性研究聚焦于人与社会的脆弱性，强调人与社会在脆弱性形成和消解中的功能和作用，其观点认为脆弱性分析在降低风险暴露水平、增强适应能力及提高生活福祉等方面具有重要意义。^②尽管已有研究对脆弱性的概念界定并未达成一致，但对脆弱性内涵阐释均表现出一种共有的逻辑：脆弱性不仅强调个体在风险中的暴露程度，更强调人在缓冲和应对不利事件的反应能力。对事实无人抚养儿童而言，脆弱性的产生缘于生活、学习中所面临的多元风险，风险随着社会发展、环境变迁及生活方式改变而呈现出不同的表现形式和特点。当事实无人抚养儿童置身于复杂的风险情境时，儿童个体及其社会支持网络所拥有的资本组合决定了他们抵御风险的能力，一旦无法有效因应多元风险的冲击，事实无人抚养儿童便会呈现出脆弱性特征。

3. 从反贫困到反脆弱性：事实无人抚养儿童福利政策的发展模式转变

脆弱性和贫困息息相关，在风险社会的新变局中，事实无人抚养儿童福利事业发展正在经历从反贫困到反脆弱性的发展模式转变。反贫困和反脆弱性政策虽然均与改善福利和收入密切相关，但在目标和内容等方面则存在较大差异。首先，反贫困政策旨在解决已然存在的贫困现象，更多聚焦于以家庭收入为基准的事后补救型政策，而反脆弱性政策旨在对可能出现的风险或者福利损失进行预防和干预，属于预防性的福利政策。其次，反贫困主要以增加收入和改善生活质量为主要目的，反脆弱性不仅强调对贫困的干预，其更高的目标还在于减少脆弱性并提高个体抵御风险能力，推动事实无人抚养儿童实现向上社会流动。最后，随着人们对贫困的理解不断深化，贫困的界定范畴已从单维扩展至多维，但是，贫困仍是对某一时段或者情境下的静态描述。而脆弱性则是一个动态变化的过程，以各种风险冲击事实无人抚养儿童福利损害为基础，结合事实无人抚养儿童及其家庭的应对能力，成为判断事实无人抚养儿童福利水平变化的前瞻性预测标准。对于事实无人抚养儿童而言，如果不对危害其健康成长的风险因素进行前置性预防和干预，不仅无法有效应对事实无人抚养儿童贫困，同时也不利于共同富裕目标的实现。

（二）分析框架

社会福利政策分析框架是由美国学者尼尔·吉尔伯特提出，他将社会福利政策分析框架分为四个维度：分配基础、福利供给内容、输送策略和资金选择，这四个维度联系密切，既是社会福利政策设计的不同阶段和要素，同时也是社会福利政策分析的重要框架。^③首先，分配基础作为福利资格标准的指导方针，决定了“谁”是符合资格认定的受益者。在现实政策执行中，只有符合事实无人抚养儿童政策认定的条件和要求，才能享受相应的福利和救助。其次，福利供给内容解释了社会福利分配的到底是“什么”。随着社会发展进步，事实无人抚养儿童的福

① 樊博、聂爽：《应急管理中的“脆弱性”与“抗逆力”：从隐喻到功能实现》，《公共管理学报》2017年第4期。

② 徐洁等：《农村老年人家庭养老脆弱性评估——基于安徽农村地区的实证研究》，《人口研究》2019年第1期。

③ [美] Neil Gilbert、Paul Terrell 著，沈黎译：《社会福利政策引论》，华东理工大学出版社，2013年，第115-116页。

利需求和供给形式日趋多样化，打破了传统的资金和实物的二元划分，进而扩展为机会、权利、资金、服务等形式。再者，输送策略是指服务提供者与受益者之间的组织安排。就事实无人抚养儿童福利而言，结合我国特有的社会情境，服务提供者不仅包括政府、市场、社会、社会组织等，同时也包含因地缘、血缘及业缘所建立的人际关系网络，这些均会影响事实无人抚养儿童福利制度的政策安排。最后，资金选择即社会福利的筹资“方式”。经费是影响事实无人抚养儿童福利的重要影响因素，决定了福利水平的高低。事实无人抚养儿童福利作为一种狭义的选择性福利，其照护的责任主体与福利资金来源密不可分，为此，本文将分配基础和资金选择的分析统一于事实无人抚养儿童福利的责任主体之中。即本文以社会福利政策分析框架为基础，结合中国本土化的情境与特点，将原有的四个维度整合为三个维度：责任主体、福利供给内容、输送策略，并以上述三个维度作为本研究和分析框架。

三、事实无人抚养儿童福利政策演变和逻辑透视

（一）事实无人抚养儿童福利政策的发展现状

我国儿童福利政策在不同历史时期存在不同的价值取向和发展特征。现有研究对儿童福利政策发展阶段的划分有依据社会发展和变迁的三段论和六段论、^①依据研究内容的五段论和六段论。^②本研究基于责任主体、福利供给内容、输送策略等将事实无人抚养儿童福利政策的发展历程大致划分为探索期、初步发展期、制度化建设期三个时期。

1. 家庭养育为主：事实无人抚养儿童福利政策的探索阶段

20世纪90年代以前，我国与儿童直接相关的福利政策数量较少，儿童福利主要遵循“国家-单位”和“国家-集体”的运行模式，^③福利资源主要依靠单位和集体自上而下进行配置。^④随着计划经济瓦解、国有企业改革和单位制解体，在以发展为导向的市场化改革进程中，社会经济体制变迁和转型所导致的社会风险日益增加，加之人口流动的常态化，家庭原有的非正式支持网络变得异常脆弱，进一步强化了家庭在事实无人抚养儿童福利中的主体责任。为促进社会公平和构建“和谐社会”，我国公共政策发生了“社会转向”，弱势儿童群体福利开始进入政策视野，救助范围也有所拓宽。^⑤

1991年，中国政府签署联合国《儿童权利公约》，翌年国务院颁发我国第一部儿童发展规划纲要《九十年代中国儿童发展规划纲要》，提出保护“处于困难条件下的儿童”，事实无人抚养儿童则被统归于家庭经济困难儿童类别。^⑥进入21世纪，事实无人抚养儿童逐渐进入政府和公众

① 王雪梅：《儿童福利论》，社会科学文献出版社，2014年，第9页；廉婷婷、乔东平：《中国儿童福利政策发展的逻辑与趋向》，《中国公共政策评论》2021年第1期。

② 刘继同：《中国儿童福利制度研究》，中国出版社，2017年，第28-30页；尚晓援、王小林：《中国儿童福利前沿》，社会科学文献出版社，2013年，第65-67页。

③ 杨立雄：《从兜底保障到分配正义：面向共同富裕的社会救助改革研究》，《社会保障评论》2022年第4期。

④ 廉婷婷、乔东平：《中国儿童福利政策发展的逻辑与趋向》，《中国公共政策评论》2021年第1期。

⑤ 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。

⑥ 处于困难条件下的儿童主要包括残疾儿童、离异家庭儿童、单亲家庭儿童、流浪儿童、经济不发达地区的儿童以及家庭经济困难的儿童等。

视野。因制度建设缺乏统一的界定标准,事实无人抚养儿童出现多个相近概念并存共生的情况。2006年,民政部等15部委联合在《关于加强孤儿救助工作的意见》中提出将失去父母和事实上无人抚养的儿童作为社会福利事业和社会救助工作的重点对象。^①这是新中国建立以来第一个对事实无人抚养儿童和孤儿生活救助与服务保障的综合性福利制度安排,标志着我国孤儿和事实无人抚养儿童分类保障制度建设议题“浮出水面”,成为国家儿童福利政策体系构建的基本议题。据此,山东、辽宁等多地在出台政策文件时使用了“事实上无人抚养的未成年人”这一概念,但各地方政府并未对该群体的内涵做出明确界定,后续配套的救助和保障标准也需进一步厘清。2009年,全国妇联、中宣部等多部委联合发文要求关爱特殊困境儿童,助推保护困境儿童议题纳入国家儿童福利政策议程。此时的困境儿童概念指涉范围广泛,不仅涵盖事实无人抚养儿童,还包括孤残儿童、农村留守儿童、贫困家庭儿童等群体。社会各界和非政府组织也通过“失依儿童”的概念来代指散居孤儿和各类事实无人抚养儿童。^②2010年,国务院在《关于加强孤儿保障工作的意见》中将孤儿认定条件界定为“失去父母、查找不到生父母的未满18周岁的未成年人”。^③该文件对我国儿童福利制度建设具有基础性和开创性意义,标志着孤儿福利制度在全国已然初步形成。但需要指出的是,在此发展阶段由于缺少整体的改革蓝图,孤儿保障范围并未涵盖事实无人抚养儿童,导致面向事实无人抚养儿童的社会化福利极度匮乏,加上家庭照料和邻里互助的传统尚浓,所以这一时期事实无人抚养儿童主要以家庭养育为主。由于缺乏特定制度性救助政策,多数地方政府只能将成长受限并符合低保救助标准的事实无人抚养儿童纳入城乡低保以保障其基本需求。

2. 公私共担取向:事实无人抚养儿童福利政策的初步发展

进入全面建设小康社会发展阶段,增进民生福祉成为经济社会发展的根本目的。^④此时儿童福利政策更加关注儿童的需要和权利,强调“儿童的本体性价值”。^⑤随着经济发展、社会进步及福利水平提高,政府开始承担更多的事实无人抚养儿童照顾责任,事实无人抚养儿童福利政策也得到了更加充分的发展。

2011年9月,民政部首次在全国范围内对事实无人抚养儿童数量进行摸底调查,但概念的模糊化导致摸排结果并不准确,该类儿童的具体总数也未得到权威部门确认。同年,《中国儿童发展纲要(2011—2020)》正式提出“扩大儿童福利保障范围,建立和完善适度普惠型的儿童福利体系”。以此为依据,事实无人抚养儿童和困境儿童分类保障成为适度普惠型儿童福利制度建设的重点和优先领域。2012年,民政部将事实无人抚养儿童保护列入当年工作要点,为后续促进事实无人抚养儿童福利政策发展奠定了重要基础。^⑥2013年,民政部又在《关于开展适度普惠

① 《民政部等十五部委联合印发关于加强孤儿救助工作的意见》,中国政府网:http://www.gov.cn/zwqk/2006-04/14/content_254233.htm,2006年4月14日。

② 刘继同:《中国部分省、市事实无人抚养儿童分类保障制度研究(上)》,《社会福利(理论版)》2016年第9期。

③ 《国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》,中国政府网:http://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1754115.htm,2010年11月16日。

④ 韩华为:《儿童贫困的内涵和形成机理:一个分析框架及其政策启示》,《社会保障评论》2023年第2期。

⑤ 乔东平等:《中国儿童福利政策新发展与新时代政策思考——基于2010年以来的政策文献研究》,《社会工作与管理》2019年第3期。

⑥ 《民政部关于印发2012年民政工作要点的通知》,民政部网站:<https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/pc/content.jsp?mtype=1&id=14384>,2012年1月5日。

型儿童福利制度建设试点工作的通知》中强调要为困境儿童（包含事实无人抚养儿童）建立基本生活保障制度，并协调教育、公安及卫生计生等部门制定相关政策和具体措施。^①此外，同年发生的“南京两女童饿死家中”的极端事件引发全社会对事实无人抚养儿童的急切关注，打开了“政策之窗”，很多带有应急性的事实无人抚养儿童福利政策相继出台。2014年，民政部开始对生父母有特殊困难无力抚养的子女和社会散居孤儿两类儿童收养程序进行规范，以保障其享受来自家庭的呵护、关爱、教育。^②政策的深化发展让儿童类别的划分更加细化，事实无人抚养儿童主要被纳入困境家庭儿童类别，虽然不同政策文本对事实无人抚养儿童的理论概念和操作化定义侧重点有所不同，但不同内涵外延的动态化发展对后期理解事实无人抚养儿童概念实质意义重大。至此，事实无人抚养儿童的本质属性和概念构成要素已初具雏形，但全国仍未就事实无人抚养儿童的群体划分形成统一的界定标准，地方理解也各具特色。总体而言，这一时期事实无人抚养儿童福利政策在“再家庭化”和国家责任兜底的整合中呈现出公私共担的发展趋向。

3. 政府主导，家庭尽责：事实无人抚养儿童福利政策的制度化建设时期

伴随人口转型的深入发展，老龄化进程的快速推进，家庭的不稳定性日趋增加，事实无人抚养儿童照顾危机和监护困境也愈发突出，同时，一些侵害事实无人抚养儿童权益，冲击社会道德底线的极端事件时有发生。为保障事实无人抚养儿童合法权益，建立与经济社会发展相适应的现代儿童福利制度，我国事实无人抚养儿童福利政策不再停留在保障生存和基本需要的事后救助层面，而是向多维度的福利需求拓展。

2016年，国务院在《关于加强困境儿童保障工作的意见》中坚持“政府主导、家庭尽责”的基本原则，将“无劳动能力、无生活来源、法定抚养人无抚养能力的未满16周岁儿童，纳入特困人员救助供养范围”。^③该意见在我国儿童福利发展史上具有继承性和拓展性意义，是一份从顶层优化设计的儿童福利政策制度，为新时代做好困境儿童保障工作确立了重要的指导方向。此后，重庆、浙江、江苏等地相继出台并建立事实无人抚养儿童福利津贴和保护机制。2019年，国务院批准设立民政部儿童福利司，其成立表明中国儿童关爱和保护工作正在进入制度更完善、职责更清晰及保障措施更有力的阶段，为深化发展中国特色适度普惠型儿童福利制度奠定了行政基础。同年，民政部、最高人民法院等12部门联合颁发《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》，这是官方第一次对事实无人抚养儿童进行权威定义，并将其正式纳入社会救助和社会福利的供养范畴，着重从基本生活保障、医疗康复、教育资助救助、监护责任落实及关爱服务五个方面予以保障。^④该文件填补了儿童福利领域制度的空白，是新时代儿童福利工作的一次重要政策创新。^⑤2020年，民政部等在《关于进一步做好事实无人抚

① 困境儿童主要分为孤儿、困境儿童、困境家庭儿童及普通儿童四种类别，事实无人抚养儿童被视为困境家庭儿童。

② 《民政部关于规范生父母有特殊困难无力抚养的子女和社会散居孤儿收养工作的意见》，民政部网站：<https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/pc/content.jsp?mtype=1&id=14698>，2014年9月18日。

③ 《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/16/content_5082800.htm，2016年6月16日。

④ 《民政部关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》，民政部网站：<https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/pc/content.jsp?mtype=1&id=12857>，2019年6月18日。

⑤ 李雪：《6个关键词透视儿童福利工作发展》，《中国民政》2022年第11期。

养儿童保障有关工作的通知》中进一步拓展了事实无人抚养儿童福利覆盖范围,补充增加被撤销监护资格、被遣送(驱逐)出境两种情形,同时在优化父母失联认定程序、加强监护指导等方面做了更细化的规定。^①同年,中共中央办公厅和国务院办公厅在《关于改革完善社会救助制度的意见》中要求切实兜住兜牢基本民生保障底线,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。^②这是引领新时代社会救助事业高质量发展的重要指导性文件,为后续推动事实无人抚养儿童福利政策发展提供了重要指引。

随着我国脱贫攻坚和全面建设小康社会取得全面胜利,经济社会发展迎来了高质量发展的目标和挑战,社会保障的高质量发展也是其中的应有之义,^③在此要求下,事实无人抚养儿童福利制度不断完善和发展。2021年,十三届全国人大四次会议通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,其中明确要求“健全孤儿和事实无人抚养儿童保障机制”。^④同年9月,国务院在《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》中提出要在生存、发展、安全及社会福利等方面切实保障事实无人抚养儿童权益,促进事实无人抚养儿童全面发展。^⑤事实无人抚养儿童救助和福利保障开始站在全局和战略的高度,给予事实无人抚养儿童特别的关怀关爱。为更好将党和政府对广大特殊儿童群体的关心关爱落到实处,2021年,民政部在《“十四五”民政事业发展规划》中提出要完善帮扶事实无人抚养儿童福利制度,持续提高事实无人抚养儿童在医疗、教育、康复、就业等方面的保障水平,同时优化完善事实无人抚养儿童家庭走访、家庭培训、监护评估和监护保护制度,并对符合条件的事实无人抚养儿童开展助医助学工作。^⑥随后民政部又在优化申请方式、规范办理流程和优化服务模式三个方面在全国范围内开展事实无人抚养儿童认定申请受理“跨省通办”工作,通过明确各级民政部门具体职责以提高服务水平和能力,营造全社会关心关爱事实无人抚养儿童的良好氛围。2022年,民政部要求各地要加强走访慰问、信息摸底、风险隐患排查及救助帮扶等方面的关爱服务工作,确保事实无人抚养儿童健康成长。在“精细排查、精确定义、精准保障”的常态化背景下,各地积极寻求政策突破,创新认定方法,满足事实无人抚养儿童的多元福利需求。

总体而言,随着儿童优先和儿童利益最大化的理念提出、保障儿童权利的政策完善以及推进国家治理体系和治理能力现代化目标的清晰化,我国事实无人抚养儿童福利在责任主体、项目类型、输送形态及保障内容等方面的制度框架也趋于优化。在整体儿童福利政策朝向普惠型儿童福利服务的发展进程中,事实无人抚养儿童福利已成为其中不可或缺的组成部分。

① 《民政部关于进一步做好事实无人抚养儿童保障有关工作的通知》,民政部网站:<https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/pc/content.jsp?mtype=1&id=14829>,2021年1月25日。

② 《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》,中国政府网:http://www.gov.cn/zhengce/2020-08/25/content_5537371.htm,2020年8月25日。

③ 乔东平、黄冠:《从“适度普惠”到“部分普惠”——后2020时代普惠性儿童福利服务的政策构想》,《社会保障评论》2021年第3期。

④ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,中国政府网:http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm,2021年3月13日。

⑤ 《国务院关于印发中国妇女发展纲要和中国儿童发展纲要的通知》,中国政府网:http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-09/27/content_5639412.htm,2021年9月27日。

⑥ 《民政部关于印发<“十四五”民政事业发展规划>的通知》,民政部网站:<https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/pc/content.jsp?mtype=4&id=14980>,2021年6月18日。

（二）从反贫困到反脆弱性：事实无人抚养儿童福利政策的逻辑透视

事实无人抚养儿童福利政策发展回应了社会建设和民生保障的基本诉求。本文着重围绕社会福利政策分析框架下的责任主体、福利供给内容、输送策略三个方面对事实无人抚养儿童福利政策的演变逻辑进行论述（见表1）。

表1 事实无人抚养儿童福利政策发展的阶段性特点

	探索期 (2010年及以前)	初步发展期 (2011—2015年)	制度化建设期 (2016年以来)
责任主体	家庭养育为主	家庭养育为主， 政府责任增多	家庭尽责、 政府主导及社会参与
管理主体	民政部门	民政主导，教育、卫生等 部门责任增多	民政主导，多部门联动
制度模式	救助型	救助型	救助型与福利型（明显增多）
主要对象	孤儿、事实上无人抚养 的未成年人、失依儿童、 困境儿童	事实无人抚养儿童、困境家 庭儿童、生父母有特殊困难 无力抚养的子女	事实无人抚养儿童
福利供给内容	生存与安全	基本生存、生命安全、医疗、 教育等	生存、安全、健康、医疗、教育、 关爱帮扶、心理疏导、家庭监 护、特教养护、临时照料等多 维组合
输送策略	行政化	行政为主，专业为辅	行政化与专业化相结合

1. 责任主体：事实无人抚养儿童养育从“家事”变为“国事”

改革开放初期，我国并没有专门针对事实无人抚养儿童的救助政策，照顾体制变迁导致以往由家庭、社区、单位等共同参与的照顾结构日益单一化，儿童照护的经济成本和情感成本几乎全部转移到家庭的私领域。随着家庭规模持续缩减、父母照护缺失及社会风险增加，将事实无人抚养儿童养育责任视为“家事”的政策范式已然无法适应社会发展的现实需求。尤其是近十年来，这一政策范式受到多方面的质疑和挑战。第一，与事实无人抚养儿童相关的重大负面新闻频出，引发社会各界关注并激起大众对家庭、市场及政府在事实无人抚养儿童养育中责任缺位的激烈讨论，为事实无人抚养儿童的政策范式转变奠定了民意基础。第二，民政部参照与孤儿保障标准相衔接的原则对事实无人抚养儿童进行基本生活保障，但事后补偿性的资金发放往往面向监护人家庭。这种支付方式忽略了家庭福利决策中监护人与事实无人抚养儿童之间的消费支出分配，家庭可支配收入的增加并不一定能够转化为儿童急需的营养、福利保障等。为此，许多学者开始质疑事实无人抚养儿童养育是“家事”的政策发展范式并提出事前干预为主的儿童福利政策，特别是政府对适度普惠型儿童福利体系的构建更是体现了事前干预的思维，助推事实无人抚养儿童福利政策范式从“家事”变为“国事”。第三，受西方福利国家思想的启发，社会投资作为一种全新的政策范式开始应用于儿童福利政策，该范式向投资取向的儿童福利政策转型，强调事实无人抚养儿童养育不仅是家庭的责任，国家也应加大对其人力资本的投资。事实无人抚养儿童福利政策的发展深刻表明了国家为家庭分担事实无人抚养儿童养育责任的意愿和决心。至此，事实无人抚养儿童养育的主要责任主体由“家庭”变为“国家”。

2. 福利供给内容：事实无人抚养儿童救助从保障生存到整合性照顾

国家对儿童福利事业的重视，推动事实无人抚养儿童福利范畴的拓展和治理水平提升。政策的发展和完善要求对事实无人抚养儿童的救助和帮扶不仅需要“硬性”的体制照顾，同时也需要“柔性”的情感慰藉。在此背景下，照顾则成为事实无人抚养儿童福利政策发展的核心议题，政府不仅聚焦于事实无人抚养儿童的生存保障，同时还关注事实无人抚养儿童的安全、健康、医疗、教育、关爱帮扶及心理疏导等多角度扶贫和救助措施的落实。由此可见，我国事实无人抚养儿童福利服务已从单一化、碎片化、局限于生存需要的物质救助转变为全方位的福利举措，并向事实无人抚养儿童的全生命周期拓展，形成了“以儿童为中心，家庭为基础，社区为依托”的多维支持和普惠型儿童福利发展的主题。

3. 福利输送：事实无人抚养儿童福利服务从行政化到专业化

由于经济社会发展水平限制，我国儿童福利政策发展长期选择补缺型发展模式，政府既充当政策的制定者，又扮演政策的执行者。随着新时代社会主要矛盾已经转化的实际，深入贯彻儿童优先和儿童利益最大化原则的儿童福利政策和实践发展不断深入人心，事实无人抚养儿童不再是家庭和社区的附属品，而是独立的权利主体。为增强社会救助的精准识别和反应能力，适应经济发展新常态，以儿童最大利益为导向的儿童福利政策亟需建立系统整合的事实无人抚养儿童社会服务体系，提高事实无人抚养儿童制度化和专业化服务水平。为此，政府基于事实无人抚养儿童需求发展的层次性和紧迫性，提出建立家庭、政府、学校、专业社会组织及青少年事务社工等主体共同参与的事实无人抚养儿童关爱服务体系，同时强化家庭监护责任，落实政府监护指导、监护干预及兜底监护等职责，做好事实无人抚养儿童基本生活保障与相关社会福利、社会救助、社会保险等制度的有效衔接，全面保障事实无人抚养儿童权益。

四、事实无人抚养儿童福利政策发展的现实挑战

中国儿童福利制度建设与脱贫攻坚行动协同推进，极大改善了事实无人抚养儿童的基本生活。然而还必须看到，儿童福利和保护仍被认为是我国社会保障体系中的“现实短板”，^①事实无人抚养儿童福利制度建设依然面临诸多掣肘。

（一）精准识别和部门协同联动滞后

事实无人抚养儿童福利政策由于起步时间较晚，制度和规则的不完善导致漏保问题时有发生。第一，精准识别能力不足。事实无人抚养儿童的资格识别主要依靠其监护人或者村（居）两委成员主动向乡镇（街道）提交申请材料，呈现出“人找政策”的发展特征。但事实无人抚养儿童的实际监护人多为祖辈，年事过高和文化水平偏低所带来的技术鸿沟让他们无法及时了解和掌握相关福利政策信息，加之本着“家丑不可外扬”的传统观念，一些父母服刑在押、强制隔离戒毒、重病的儿童，村（居）无法及时、准确地掌握其父母的动态发展情况，父母身份

^① 郑功成：《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期。

具有的隐蔽性加大了事实无人抚养儿童精准识别的难度，致使部分符合事实无人抚养儿童保障条件的儿童仍未被纳入到现有的保障之中。第二，信息比对能力滞后，部门协同联动机制缺失。当前职能部门规章制度和政策文件是强化事实无人抚养儿童动态化和信息化管理的主要依据，中央多部门联合发文要求对事实无人抚养儿童情况进行大数据比对和信息共享，从省厅到县区也均成立了由主管领导牵头的未成年保护工作领导小组负责协调推进和督促检查相关法律法规的落实情况。但在政策执行过程中事实无人抚养儿童的证明开具、审批、照护等内容分别涉及公安、司法、残联、民政、医保等众多职能部门，受限于部门职权和主体定位不同，其权益保护的工作协调机制并未对各个部门的主体责任划分做出明晰规定。由于各部门之间的数据平台互不隶属，儿童相关的信息也未及时共享，继而挤压了事实无人抚养儿童福利制度统筹发展的空间，造成各部门各自为政、自成体系的专项政策、方案及体制机制，阻碍了“政策找人”的有效推进。

（二）福利供给形式和政策服务工具单一

事实无人抚养儿童福利供给形式和政策保护工具难以适应现代化儿童福利制度建设的要求。第一，服务靶向不精准。为增强事实无人抚养儿童应对外部风险冲击的抗逆力，政府在教育资助、医疗康复等方面分担着家庭的养育责任和照护成本。然而事实无人抚养儿童在家庭监护、特教养护、临时照料、户籍落实、心理咨询等领域存在差异化需求。虽然政府在《民法典》和《未成年人保护法》中将儿童保护和家庭监护能力的预防干预和支持服务作为未来发展的重点，但单项社会政策的落实并不能达到积极效果，尤其是儿童福利津贴、家庭支持服务、公办托育、心理辅导、情绪疏解等儿童福利制度建设仍不健全，甚至存在空白。当事实无人抚养儿童在面对住房、照顾、教育等压力时，政策服务工具的组合性缺失，再加上基础设施不足、服务建设薄弱等结构性因素产生的不利影响，难以支撑相应职能充分发挥作用。虽然政府开始以项目制的形式购买专业化服务，但此类项目通常周期性较短，同时也并未对事实无人抚养儿童的个体化需求做出精细化区分，致使事实无人抚养儿童无法获得常态化的资源供给和差异化的服务支持。这不仅会加剧事实无人抚养儿童的相对剥夺感，同时也会影响他们的主观幸福感。第二，福利与亲情之间的责任拉锯。事实无人抚养儿童父母关于失联的认定难度较大，2019年民政部在事实无人抚养儿童保障文件中将失联定义为失去联系且未履行监护抚养责任6个月以上（含6个月），^①但如何对失联进行精准认定并未详细阐明，导致基层对事实无人抚养儿童精准识别和政策认定时存在较大困难。2020年民政部对如何确定失联进行了补充和完善，并列出了报警由公安部门查找、五级认证、^②个案会商^③三种方式。但在政策执行过程中，失联仍然是复杂且难以清晰界定的概念，导致部分儿童被排斥在事实无人抚养儿童的认定范围之外。具体

① 失联时间自向公安机关报案时起算。

② 五级认证是对因不具备查询条件导致公安部门难以接警处置查找的，可采取“个人承诺+邻里证明+村（居）证实+乡镇人民政府（街道办事处）查验+县级民政部门确认”的方式，形成《儿童父母失联情况认定表》进行认定。

③ 个案会商是指在涉及未成年人权益保护特殊个案、现行法律法规政策未明确规定且亟待解决的涉及多个未成年人切身利益等情况，成员单位或县级未成年人保护工作领导小组认为需要开展市级未成年人保护个案会商时，应向市未成年人保护工作领导小组办公室提出会商申请，由领导小组办公室负责统筹协调召开个案会商会议，会议由涉及的相关职能部门参加。必要时邀请相关心理、法律、社会工作、医学等专业人员参加。

而言,在儿童需要公安机关提供《儿童失联父母查找情况回执单》时,公安机关通过户籍系统等途径能够查找到儿童失联父母的具体生活和活动信息,以至于无法为其开具此项证明。而在运用五级认证和个案会商时,基层政府和民政部门则表现的更为谨慎,担心此项操作会成为政策执行的“破口”。例如,部分儿童父亲死亡、重残重病,母亲远嫁他乡后因生活困难在儿童的日常生活中不仅未提供经济支持,同时也未履行监护义务,但公安机关能够查找到孩子母亲的信息,这种情形便会使儿童丧失事实无人抚养儿童的资格认定。尽管民政部对恶意弃养提出失信惩戒机制,但失联并不一定存在主观的恶意弃养,也可能因为贫困等原因让父母无能力履行监护义务。为被纳入事实无人抚养儿童保障范围,少数儿童甚至会与父母完全断了联系,造成在对部分事实无人抚养儿童资格认定时福利和亲情之间的责任拉锯。

(三) 政策监督评估与专业服务机制悬浮

事实无人抚养儿童福利政策监督评估和专业服务机制悬浮会严重影响政策提供优质的保障和支持。第一,事实无人抚养儿童福利政策缺少科学系统的监督评估机制。政策评估是政策执行过程的一个重要环节,科学系统的监督评估能够精准掌握政策目标的实现程度、政策执行的预期效果以及政策过程的经验教训,发现需要改善的问题或环节。事实无人抚养儿童福利政策因缺乏操作化的评估指标体系和监督行动指南,在一定程度上造成事实无人抚养儿童保护工作成效评估的主观性和随意性,导致各项保护资源的浪费。例如,在制度设计上,事实无人抚养儿童认定主要聚焦于父母的监护缺失情况,忽视了家庭整体的经济状况评估,进而引发“符合事实无人抚养儿童保障条件,但是家庭经济条件较好的儿童是否应该纳入到福利覆盖范围内”的问题争议。第二,专职不专业问题突出。事实无人抚养儿童福利政策涉及政府对家庭照护责任的监管、教育、支持甚至是依法撤销监护人监护资格等权限。这类权限的有序执行要求政府部门在对家庭监护、亲职教育、儿童发展等介入时具备专业知识和技能,通过标准化的程序规范、科学且细化的行动指南,以及专业且具有持续性的系统培训保障事实无人抚养儿童健康成长。然而在现实实践中,我国虽然建立了庞大的儿童督导员和儿童主任队伍,但大多数都身兼数职,基层工作人员对自身所兼任的儿童督导员和儿童主任具体职责并不清晰,专业理念和技能缺失,导致他们在把握事实无人抚养儿童福利政策重点、理解政策精神方面能力不足。在实际调查中发现,部分儿童主任甚至出现“一问三不知”的情况,严重影响事实无人抚养儿童福利政策的有效执行。最后,社会服务体系的内外排斥。事实无人抚养儿童生命历程发展还面临着机会剥夺和不平等风险,这种风险主要来自于事实无人抚养儿童及其家庭的劣势累积以及社会机制在应对贫困代际风险传递上的不足。一方面,亲权丧失是事实无人抚养儿童陷入困境的重要原因,以往他们赖以生存的家庭团结基本解体,替代性养护机制不健全让事实无人抚养儿童基本生活权益遭受损害,尤其是特殊的家庭背景和残缺的家庭结构极有可能被老师、邻里以及同辈群体污名化,继而致使事实无人抚养儿童被排斥在正常生活之外,长期处于不利和被动地位。另一方面,由于事实无人抚养儿童的父母社会参与程度较低,加之社会网络对其帮助和支持有限,家庭资本的结构缺失导致事实无人抚养儿童在成长关键期的各项资本投入不足,加大了事实无人抚养儿童与其他儿童群体在生存条件和后续发展方面的差距。

五、反脆弱性：事实无人抚养儿童福利政策发展的创新路径

事实无人抚养儿童贫困不仅包括较低的家庭收入和资产，也与来自公共设施、社会服务项目、所处政策环境的脆弱性息息相关，各种因素相互缠绕使得问题的解决呈现出嵌套结构。促进事实无人抚养儿童福利政策发展必须在回应其多维度需求的基础上构建反脆弱性的福利发展体系才具有可持续性和现实意义。

（一）强化动态化管理和部门协同联动

要夯实事实无人抚养儿童福利政策发展的基础，必须对动态化管理和责任主体联动做出调试和优化。第一，建立事实无人抚养儿童福利政策宣传的长效机制。为实现事实无人抚养儿童应保尽保，做到实际监护人应知尽知，各地民政部门要在“政策宣讲进村（居）”的基础上，创新事实无人抚养儿童福利政策讲解。特别是在信息获取较为滞后的乡村地区，需要采用深入浅出、浅显易懂的语言将事实无人抚养儿童的概念、认定程序等问题解释清楚。同时，发挥基层政府和村（居）的阵地优势。乡镇（街道）民政部门可以在政务大厅的显著位置张贴事实无人抚养儿童申请条件、办理流程及福利待遇；村（居）在走访入户宣传的基础上，可以在村（居）公示栏中进行政策宣传，确保事实无人抚养儿童福利政策做到家喻户晓，杜绝漏保现象的发生。第二，强化责任主体之间的协调沟通。充分整合“部门联动+上下互动+社会协同”的发展模式，实现事实无人抚养儿童保障从被动的“人找政策”转变为主动的“政策找人”。事实无人抚养儿童福利政策发展涉及多个行政职能部门，为统筹规划事实无人抚养儿童福利服务，需要加强各部门之间的协同联动，充分解决因权责交叉所产生的政策留白问题。合理的发展取向应是在坚持民政部门主导的基础上，法院、检察院、公安、教育、医保等部门建立信息共享和联动机制，依据大数据比对和筛查，对符合保障条件的儿童及时向民政部门反馈，真正做到让群众少跑腿，让数据多跑路。市、县（区）、乡镇（街道）也需要建立信息共享渠道，市、县（区）定期将儿童信息数据推送乡镇（街道），以便于乡镇（街道）及时对儿童信息核实和甄别。此外，要充分发挥专业社会组织的协同作用，通过日常走访和入户排查等方式动态掌握儿童及其家庭的变化情况，充分保障事实无人抚养儿童发展权益。第三，构建事实无人抚养儿童反脆弱性综合保护体系。随着事实无人抚养儿童福利政策从以经济救助为中心的温饱型反贫困体系向以综合救助为中心的发展型反脆弱性体系转变，亟需出台综合性的反脆弱性干预措施。政府不仅要加强动态排查，健全对事实无人抚养儿童的主动发现报告机制，加大对其家庭的监管力度，督促落实监护责任，同时还要优化委托照护、临时照护及长期监护等不同安置方式之间的服务转介流程，加快推进县级儿童福利机构和未成年人保护中心的提质转型，充分发挥政府主导的国家责任模式、公益组织提供的代教代养模式以及亲属抚育模式等优势，构建政府、社会及公益慈善力量多元参与的社会保护体系，强化对事实无人抚养儿童的综合救助。

（二）分层分类保障，提升儿童福利服务水平

分层分类保障是降低事实无人抚养儿童多维脆弱性的核心机制，也是实现共享社会发展成果的重要制度安排。第一，分层分类支持，提升事实无人抚养儿童福利服务的精准靶向。对事

实无人抚养儿童的需求差异进行精准识别和精确把握,不仅要保障资金供给,还要结合事实无人抚养儿童的发展状况制定有利于其身心发展的干预和服务举措,积极推动事实无人抚养儿童福利服务的供给侧改革。对存在心理创伤、偏差行为、辍学以及残疾等不同类型的事实无人抚养儿童,通过制定个案管理计划实现行政体系和专业服务传递相匹配的清单管理模式,做到主动介入、积极会商、资源整合和效能提升。第二,丰富儿童福利服务类型,建构事实无人抚养儿童多元照顾协同机制。当前家庭仍然是事实无人抚养儿童照顾中的核心角色,家庭之外的正规照顾机制和服务均是在不同程度对家庭照顾责任的分担。为此,亟需建立一个由国家、家庭、市场和社会共同参与的多元照顾体系。在这一照顾体系中,家庭仍然是满足事实无人抚养儿童成长需要的最佳主体,国家发挥主导作用并对多元主体在事实无人抚养儿童照顾中的角色边界进行认定。一方面研究制定符合我国国情的儿童津贴、福利服务等积极的儿童福利政策,辅之以监护监督、安全保障、健康营养等综合福利保障体系,增强政策组合能力,确保事实无人抚养儿童的照护质量。另一方面,政府通过政策引导和资源分配,在扩大公立儿童照顾机构的基础上,积极调动市场、社会、社区及社会组织力量为有需求的事实无人抚养儿童提供可及性和可得性较高的照顾服务。第三,优化司法和行政程序,加强事实无人抚养儿童的精细化管理。完善认定程序,简化事实无人抚养儿童在申请认定过程中的各项证明要求,构建“一门受理,协同办理”的事实无人抚养儿童救助帮扶机制,对申请事实无人抚养儿童资格认定信息完整的简化办理、信息缺失的联动办理、特殊情形的研究办理等多种方式相结合,^①做到及时认定,及时保障。同时,开通绿色通道,对因自然灾害、突发公共卫生事件、意外事故等原因造成具有显著脆弱性的事实无人抚养儿童应增加政策执行的灵活性,做到先保障后认定。

(三) 强化督导评估,保障政策执行效力

事实无人抚养儿童福利政策需通过督导和评估疏通政策执行中的堵点和痛点,打通儿童福利政策为事实无人抚养儿童保障和服务的最后一公里。第一,强化多层次定期巡访和政策监测评估。由于事实无人抚养儿童福利政策出台时间较短,定期巡访和督导评估仍有待完善。省市县三级政府应明确巡访和督导的重点内容和主要职责,通过网络媒体发布、走访随机抽样、进村宣讲等方式定期督查儿童督导员、儿童主任对事实无人抚养儿童福利政策的保障范围、补助标准和申请程序等熟悉和落实情况。同时,省市两级相关业务负责人应组织工作人员,强化对政策实施的不同阶段进行考察和分析。通过基层走访,广泛收集乡镇(街道)和村(居)在认定事实无人抚养儿童时所遇到的各种疑难个案,完善政策认定细则,减少政策争议,明确政策边界,提升政策制定水平和政策执行效力。第二,构建和实施事实无人抚养儿童及其家庭的脆弱性评估指标体系。对事实无人抚养儿童多维脆弱性的科学指标构建可以参照世界粮食计划署提出的“风险因素——抵御风险能力——社会服务体系”人口脆弱性分析框架,结合中国的文化情境进行本土化改造,将风险因素、抵御风险能力、社会服务体系视为三个目标层,构建事实无人抚养儿童脆弱性综合指数评估模型。对风险因素设置一级评估指标:社会风险、自然风险、家庭风险、贫困化风险及健

^① 信息完整是指儿童身份信息明确,父母信息完整的情况;信息缺失指因儿童父母身份不明、信息缺失等情况造成相关部门难以出具死亡、失联、失踪等文书,也无法进行个人信息比对的情形;特殊情况是指依据前两种方式依旧无法认定的其他特殊情况。

康风险；抵御风险能力设置一级指标：社会资本、金融资本、文化资本、人力资本、家庭监护质量、家庭监护能力；社会服务体系设置一级指标：社会服务的可得性、社会政策的可及性、资源链接和匹配。^①在选取和制定事实无人抚养儿童脆弱性评价指标中，为消除不同指标和层级之间的交叉影响，采用极差标准化方法对各指标进行处理，运用主成分分析法计算各评价指标的权重，再对系统中各个评价指标的测量值进行加权平均，获得事实无人抚养儿童在风险因素、抵御风险能力、社会服务体系三个维度上的脆弱性指数。综合指数评估模型不仅能够从微观尺度上识别事实无人抚养儿童脆弱性的程度和类型，同时也能指导政府提供更加精准的资源匹配。第三，优化专业服务机制，加强资产建设。为织密织牢事实无人抚养儿童救助保护的社会安全网，不仅需要打通事实无人抚养儿童福利服务传递机制的神经末梢，同时还需要加强事实无人抚养儿童及其家庭的综合赋能，满足其对美好生活的向往和追求。一方面，通过形式多样的培训提升儿童督导员和儿童主任的综合能力，使他们充分理解事实无人抚养儿童福利政策，努力做到“一口清”、“问不倒”。^②同时建立并严格执行儿童服务职业准入制度，以项目带动青少年事务社工、特教、心理等专业人才培养，构建“社会工作者+儿童主任+多元力量”的合作服务模式。儿童主任熟知所辖地区的详细情况，社会工作者具备专业服务技能和理念，其他专业力量可以视事实无人抚养儿童的具体情况有效补充和参与，多方合作的服务模式可以实现优势互补，推进儿童服务力量的专职化发展，提升基层儿童福利保护工作队伍的专业能力和服务水平。另一方面，设置儿童发展账户以强化事实无人抚养儿童的资产建设。儿童发展账户作为一种反贫困政策实践开始应用于诸多国家和地区。我国事实无人抚养儿童发展账户可以在及时总结和反思各地区实践的基础上，因地制宜的进行精细化设计，将具有单一救助功能的儿童发展账户拓展为具有医疗、教育、健康、住房等综合功能的账户，提升政府救助资金的精准靶向。

六、结语

为健全和完善儿童福利政策发展体系，保障每位儿童享受参与、受教育等基本权利，我国儿童照顾与保护的内涵和边界不断扩大。事实无人抚养儿童福利政策作为我国儿童福利政策的一个新兴领域，相关福利政策的出台不仅对阻断代际风险传递、提升事实无人抚养儿童生活质量、促进其可持续发展发挥着重要作用，而且是深入开展脱贫攻坚、落实幼有所育、创新社会政策体系的重要举措。但同时还应看到，中国事实无人抚养儿童福利政策发展在精准识别、精细化管理和服务、家庭监督评估等方面面临诸多挑战，未来对事实无人抚养儿童的救助和保护仍需进行更多的研究和探索，不断总结地方政策实践中的现实经验与教训，打破单纯以救助补偿为导向的狭义社会安全网建设，构建由精准服务、资产建设、能力发展等多维组合的事实无人抚养儿童福利发展体系，为事实无人抚养儿童营造健康良好的成长环境。

^① 陈相云：《事实无人抚养儿童多维脆弱性与社会工作干预研究设计》，《都市社会工作研究》2022年第2期。

^② 由河南省民政厅在制定事实无人抚养儿童政策时所提出，“一口清”是指能够一次把政策说清楚；“问不倒”是指在回应民众对事实无人抚养儿童政策咨询问题时不会被难倒。

From Anti-Poverty to Anti-Vulnerability: Evolution, Challenges, and Innovations of Welfare Policy for De Facto Unattended Children

Chen Xiangyun

(School of Humanities, Henan University of Science and Technology, Luoyang 471000, China)

Abstract: The well-being and sustainable development of de facto unattended children present significant social issues that are increasingly drawing governmental attention, crucial for enhancing the construction of the child welfare system. Using the analytical framework of social welfare policy, this paper illuminates the historical evolution and broadening connotations of welfare policies for children who are de facto unattended. The research highlights the transition of responsibility for caring for de facto unattended children from families to the state, the evolution of welfare provision from ensuring basic living standards to integrated care, and the shift in service delivery from a conventional administration-led approach to a professional one. However, gaps persist in various dimensions of this welfare policy, including beneficiary targeting, cross-sectoral collaboration, accessibility of service provision and relevant tools, and monitoring and evaluation of policy implementation. To comprehensively protect the rights of de facto unattended children and foster their development through an enhanced welfare policy system, it is recommended to promote dynamic management and shared responsibility, implement layered and classified protection, and reinforce the support mechanism through policy guidance and evaluation.

Key words: anti-poverty; anti-vulnerability; de facto unattended children; child welfare policy

(责任编辑: 高静华)