

完善困境儿童国家保障制度的思考

傅昌波 黄颖*

【摘要】为困境儿童提供保障，是政府、社会和家庭的共同责任，也是我国政府履行《联合国儿童公约》的约定义务。前不久，国务院印发的《关于加强困境儿童保障工作的意见》使我国困境儿童保障有了长足进步。但从约定义务及国家能力来看，我国困境儿童保障制度仍有较大的可提升空间。在构建我国适度普惠型福利制度时，应优先改革困境儿童福利制度，完善法律体系，强化国家责任，提升专业水平，以系统持续地改善困境儿童的生存状况，保障发展条件，真正体现社会主义制度的优越性，助力全面建成小康社会目标的实现。

【关键词】困境儿童 分类保障 适度普惠型 儿童福利

一、问题的提出

我国儿童数量庞大，第六次全国人口普查结果显示，我国31个省区市中，0岁至14岁的人口近2.2亿，占总人口比例达16.60%。2.2亿儿童半数以上分布在农村地区，其中相当数量属于困境儿童。我国民政部门估计，除了57万孤儿，全国还有61万事实上无人抚养的儿童，加上其他类型的困境儿童，全国困境儿童数量大概有数百万^①。“困境儿童”概念在学术论文中1999年首次被提及，2006年我国政府才首次将困境儿童

纳入相关文件。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要“健全困境儿童分类保障制度”，“困境儿童”被写进中国最高层次的文件，成为重要的政策用语。

2014年12月25日，国务院办公厅印发《国家贫困地区儿童发展规划（2014-2020年）》，强调要落实好为孤儿、艾滋病病毒感染儿童发放基本生活费的政策，探索建立其他事实无人抚养儿童和困难家庭儿童基本生活保障制度，并通过建立儿童社会保护工作机制和服务网络，最大限度改善儿童生存

* 傅昌波，北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院教授、博士生导师；黄颖，北京师范大学社会发展和公共政策学院硕士研究生。

① 《调查：中国困境儿童或达数百万》，新华网，http://news.xinhuanet.com/zgjx/2014-02/25/c_133141737.htm，访问日期：2015年12月1日。

状况。2015年3月,救助困境儿童被写入政府工作报告,在“持续推进民生改善和社会建设”模块中,将“困境儿童”列于特困群体之首,提出对特困群体健全福利保障制度和服务体系,把民生底线兜住兜牢。2016年2月,国务院出台《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》,提出坚持家庭尽责、政府主导、全民关爱和标本兼治的基本原则。2016年6月17日,国务院印发《关于加强困境儿童保障工作的意见》(以下简称《意见》),针对困境儿童生存发展面临的突出困难和问题,从保障基本生活、保障基本医疗、强化教育保障、落实监护责任、加强残疾儿童福利服务等五方面提出具体措施。这标志着我国儿童福利的范围由弃婴、孤儿向困境儿童拓展,保障的内容由基本生活、基本生存向教育、医疗、救护、康复、服务等拓展。

一系列政府文件的相继推出,为困境儿童保障制度向前推进提供了良好的政策环境,意味着政府的履约责任和法定义务开始被重视。但是,在困境儿童保障制度得到逐步完善的同时,贵州省毕节市留守儿童自杀、南京幼龄儿童饿死家中等困境儿童事件频发,反映出对困境儿童的保障仍不到位,警示我国针对困境儿童的保障措施仍需加强,困境儿童国家保障制度仍待完善。

二、困境儿童界定

困境儿童概念源自西方社会福利政策,常与弱势儿童、脆弱儿童等概念同时使用,相关的英文概念为children in difficult situations、orphans and vulnerable children、children with special needs、

children at risks、children in care by the state^②。其概念内涵和外延随着时代的变迁不断得到演进和发展。《意见》指出困境儿童包括因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的儿童,因自身残疾导致康复、照料、护理和社会融入等困难的儿童,以及因家庭监护缺失或监护不当遭受虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等导致人身安全受到威胁或侵害的儿童。这个定义的核心涉及两个要素:一个要求是造成困境的原因,包括家庭经济困难、自身残疾、监护缺失或不当等原因;一个要素是面临的困境,包括生存、发展和安全困境。

总结归纳已有的概念界定,可以看出,从内涵上看,困境儿童是相对于一般儿童而言的,指18岁以下、处于社会生活中困境地位的儿童,即“由于社会、家庭及个人的原因,其基本权利难以得到切实的维护,因而其生存和发展遭遇障碍,需要借助外在力量支持和帮助的儿童”^③。从外延上看,困境儿童可以分为狭义困境儿童和广义困境儿童两大类。狭义的困境儿童包括孤儿、弃婴、事实上无人抚养的儿童,而广义的困境儿童还包括被忽视和虐待的儿童群体。本文主要从广义的角度来探讨困境儿童的保障问题。但是困境儿童并不是简单地等同于诸如流浪儿童和留守儿童这些弱势儿童群体的总和,而是相互交叠的关系(详见图1)。《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》以监护人的监护能力与可及问题为核心对留守儿童的内涵进行了定义,将其界定为父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力、不满十六周岁的未成年人。留守在家中但受到了祖父母良好照顾的儿童不应包含在困境儿童范围内。

② 尚晓媛、虞婕:《建构“困境儿童”的概念体系》,《社会福利》2014年第6期。

③ 李迎生:《弱势儿童的社会保护:社会政策的视角》,《西北师大学报》(社会科学版)2006年第3期。

本文将困境儿童界定为由于其父母中的一方或双方因各种原因失去照顾能力，致使家庭中原有的抚育模式受到破坏，需要外在力量提供帮助的十八周岁以下的未成年人。依据民政部各地区对于困境儿童的界定，本文尝试建构困境儿童的三级概念体系（详见表1）。

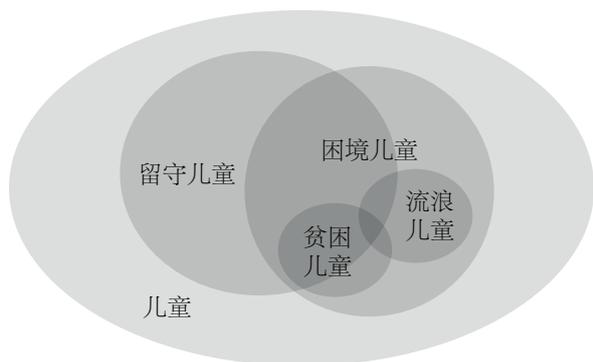


图1 几个儿童概念的关系图

三、我国困境儿童保障制度的演进

我国儿童福利以救助型和补缺型为主，

以助残、救孤、济困为重点。我国困境儿童保障制度的发展是在国家福利模式向适度普惠型转变的大背景下进行的。2007年，民政部提出中国社会福利制度由残补型向适度普惠型转变，在服务对象上体现为由原来的老年人、残疾人、孤儿转变为全体老年人、残疾人和处于困境中的儿童。困境中的儿童福利提供成为制度转型的主要内容之一。民政部明确提出由政府负责福利提供的儿童对象由孤儿向困境儿童群体拓展，即逐渐由传统“三无”（即无法定抚养人、无劳动能力、无固定生活来源）未成年人转变为所有孤儿及其他面临困境的儿童。2010年，国务院颁布《中国儿童发展纲要（2011-2020年）》，提出要“扩大儿童福利范围，建立和完善适度普惠的儿童福利体系”的目标。随着经济发展和社会文明进步，我国儿童福利保障对象的范围逐步得到拓展，从孤儿到困境儿童最终目标是所有儿童，呈现出从残补型向普惠型不断转型的轨迹。

表1 困境儿童概念体系

一级	二级	三级	
困境儿童	个人身体病残型困境儿童	重残儿童	持有一、二级二代《残疾证》
		重病儿童	①艾滋病 ②血友病 ③自闭症 ④先心病⑤罕见病
	家庭功能缺失型困境儿童	脱离家庭环境的儿童	①孤儿 ②被遗弃儿童 ③被拐卖儿童 ④父母被剥夺监护权的儿童 ⑤流浪儿童
		困境家庭儿童： 指有法定赡、抚、扶养义务人，无赡、抚、扶养能力的未满18周岁的困境家庭儿童	①父母双方重度残疾（残疾标准二级以上） ②父母双方长期患重病（符合当地城乡居民基本医疗保险规定大病病种的疾病；患病一年以上） ③父母双方服刑（服刑一年以上，包含强制戒毒、刑事被告人在押等） ④父母一方死亡，另一方因其他情况无法履行抚养义务和监护职责 ⑤贫困家庭的儿童(持城乡低保证) ⑥受到父母忽视和虐待
多重性困境儿童	既存在个人身体病残型又存在家庭功能缺失型困境的儿童		

本文作者根据各地出台的政策文件整理

（一）孤儿津贴全面实施且发放标准逐步提高，艾滋病儿童基本生活费落实

2010年11月16日，国务院办公厅下发《关于加强孤儿保障工作的意见》（国办发〔2010〕54号）将机构内和社会散居孤儿统一纳入保障范围之内，明确要求建立孤儿基本生活保障制度，各地要按照不低于当地平均生活水平的原则，合理确定孤儿基本生活最低养育标准，并建立自然增长机制。这标志着中国由中央财政支持的第一个孤儿福利制度确立，我国进入了从保障福利机构集中养育的孤儿和弃婴到以全体孤儿为福利保障对象，从实物救助转向现金救助的新时期^④，迈出了普惠型儿童福利的第一步。因此，2010年又被称为中国的“儿童福利元年”^⑤。2012年，我国又为全体艾滋病儿童发放基本生活费，建立起第二项普惠式儿童福利。孤儿津贴制度目前在全国的31个省、自治区、直辖市得到了比较好的落实，社会各界也给予了充分的肯定（详见图2）。2016年，中央财政

预算安排的孤儿基本生活保障补助资金19.4亿元已全部下达完毕，切实保障了50余万孤儿和艾滋病病毒感染儿童的基本生活^⑥。同时，孤儿基本生活费标准增长机制也促进了孤儿基本生活费标准与社会经济发展水平同步。截至2015年4月，共有18个地区建立了增长机制，可划分为三类（详见表2）。

（二）困境儿童分类保障制度在全国范围内分阶段、分层次、分地区逐步确立

在孤儿生活津贴制度、艾滋病儿童津贴制度落实的基础上，福利范围逐步扩展至其他困境儿童，主要举措为民政部开始建立适度普惠儿童福利制度建设试点工作，积极探索困境儿童保障制度，主要从生活保障、助学津贴，医疗康复、权利保护和矫治服务等方面保障困境儿童权利。2013年6月，民政部在江苏省昆山市、浙江省海宁市、河南省洛宁县、广东省深圳市开展第一批试点工作，并在2014年4月决定在另外46个市

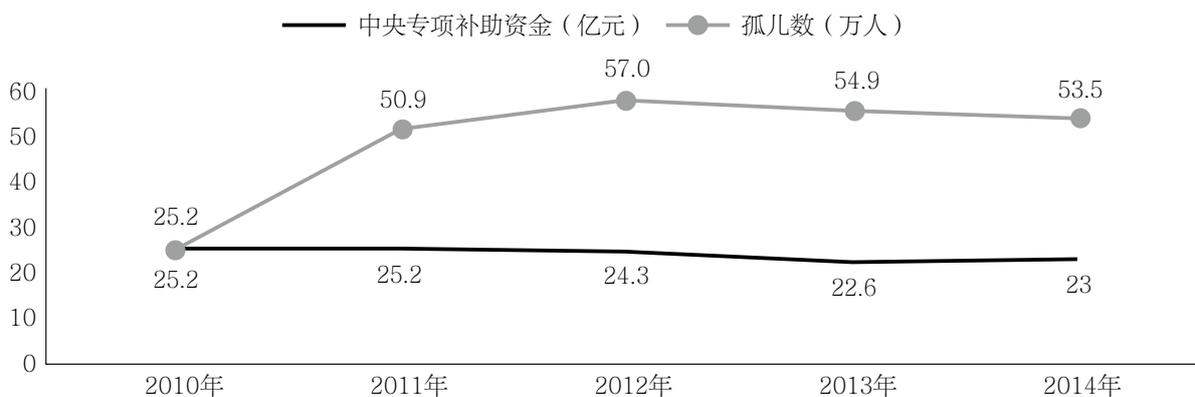


图2 中央财政孤儿基本生活补贴资金与孤儿生活补贴保障人数（2010-2014年）

图表来源：《中国儿童福利月度分析》2015年第2期，北京师范大学中国公益研究院、儿童福利研究中心编。

④ 尚晓援：《儿童福利发展瓶颈及其突破》，《决策探索》2011年第11期。

⑤ 尚晓援、王小林：《中国儿童福利前沿》，社会科学文献出版社，2011年版，第1页。

⑥ 《中央财政支持孤儿基本生活保障工作情况》 http://sbs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201608/t20160802_2371254.html，访问日期：2016年9月11日。

表2 孤儿津贴增长机制类型表

序号	增长机制	代表地区
1	与城镇居民家庭人均消费性支出水平挂钩	浙江杭州、浙江宁波、浙江绍兴、浙江金华、浙江台州、辽宁大连、广东茂名、广东中山、四川资阳
2	与城市最低生活保障金额挂钩	天津
3	与城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入水平挂钩	江苏南京、江苏无锡、江苏徐州、江苏苏州、江苏南通、江苏连云港、江苏淮安、江苏扬州

图表来源：《中国儿童福利月度分析》2015年第4期，北京师范大学中国公益研究院、儿童福利研究中心编。

表3 省（直辖市）层级出台困境儿童分类保障政策汇总表（截至2016年9月11日）

地区	发文日期	文件名称及发布意义
重庆	2012/08/24	民政局 财政局发布《关于建立事实无人抚养困境儿童生活补贴制度的通知》（渝民发〔2012〕116号），建立事实无人抚养困境儿童生活补贴制度。
浙江	2014/04/21	民政厅 财政厅《关于推进困境儿童分类保障制度的通知》（浙民儿〔2014〕87号），全国首个困境儿童分类保障制度落地省份。
山东	2014/08/01	民政厅 财政厅《关于建立困境儿童基本生活保障制度的意见》（鲁民〔2014〕56号），建立困境儿童基本生活保障制度。
天津	2014/09/18	民政局 财政局下发《关于发放困境家庭儿童基本生活费的通知》（津民发〔2014〕61号），建立困境家庭儿童保障制度。
江苏	2014/12/26	政府办公厅出台《关于完善困境儿童分类保障制度的意见》（苏政办发〔2014〕113号），全国首个从政府层面确立困境儿童分类保障制度的省份。
广东	2016/08/10	《广东省人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见（征求意见稿）》
辽宁	2016/08/24	《辽宁省人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（辽政发〔2016〕57号）

本文作者根据各地出台的政策文件整理

（县、区）在全国范围内开展第二批试点工作。2014年底，25个省（区、市）报送了开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作相关情况。截止到2015年5月31日，全国50个先行先试地区中33个市（县、区）为困境儿童提供生活保障津贴，13个市（县、区）为困境儿童提供助学津贴，14个市（县、区）为困境儿童提供了困境儿童保障服务，包括医疗康复、权利保护和问题矫治服务。儿童福利制度建设已开始呈现细致化、专业化、可操作化的特征，进入了全面建设现代儿童福利的新时代。

江苏是全国首个从政府层面确立困境儿

童分类保障制度的省份。截至2016年9月，重庆、浙江、山东、天津、辽宁、广东等省（区、市）确立了普惠型儿童分类保障制度，部分适度普惠型儿童福利制度试点地区也发放了事实无人抚养儿童、贫困家庭儿童补贴（详见表2和表3）。在市（县、区）层级，大多省份对于孤儿和困境儿童的生活津贴标准进行了区分，且对于孤儿津贴制度的构建往往先于困境儿童制度的提出，困境儿童的津贴标准往往以孤儿津贴标准为参照。但是，同一省份的不同城市或地区也存在困境儿童保护制度的差异，即使同一地区也可能存在城乡津贴标准的差异。

表4 市(县)层级困境儿童津贴分类与标准汇总表(截至2016年9月11日)

地区	救助对象	救助措施(津贴标准)
第一批适度普惠型儿童福利制度试点地区		
广东省深圳市	孤儿	社会散居孤儿最低养育标准1000元/人/月,集中供养孤儿每人每月1496至1916元不等。
	困境儿童	参照孤儿基本生活保障制度,建立困境儿童的信息档案,落实由财政保障的相关津贴制度。
江苏省昆山市	孤儿	建立孤儿基本生活保障自然增长机制,对贫困家庭的残疾儿童康复训练费用在最高限额内给予全额救助。
	困境儿童	为父母服刑或无法履行抚养义务和监护职责的儿童,按孤儿生活保障标准发放生活费,即1120元/人/月。重残儿童按低保标准的100%发放生活津贴,即485元/人/月;为父母重残、患重病且生活收入无来源的困境家庭,其家庭成员包括儿童全部按低保标准的120%发放生活补助,即582元/人/月。
浙江省海宁市	孤儿	集中供养孤儿年基本生活最低养育标准不低于市上年度城镇居民家庭人均消费性支出的70%,散居孤儿不低于集中孤儿养育标准的60%。
	困境儿童	持证困难家庭儿童基本生活费补贴:按低保家庭儿童基本生活费补贴的50%确定;重残儿童按低保儿童生活费补贴的75%确定。事实无人抚养儿童和重残儿童按低保儿童生活费补贴的50%确定。
河南省洛宁县	困境儿童	农村困境儿童150元/人/月;城镇困境儿童243元/人/月;农村贫困家庭儿童141元/人/月;城市贫困家庭儿童309元/人/月。
第二批适度普惠型儿童福利制度试点地区(共46个市(县、区))		
江苏省盐城市	困境儿童 困境家庭儿童	大市区困境儿童按所在地社会散居孤儿当年基本生活保障标准的50%确定,即330元/人/月;辖内各县(市)结合本地实际,制定具体发放标准。
山东省济宁市	孤儿	机构孤儿1200元/人/月、社会散居孤儿720元/人/月。 为依法收养残疾孤儿、弃婴的家庭提供300元/人/月生活补贴。
	困境儿童	自身困境儿童216元/人/月,困境家庭儿童432元/人/月,低保儿童100元/人/月。
山东省荣成市	困境儿童	低保家庭儿童和其他持证困难家庭144元/人/月,自身困境儿童180元/人/月,事实无人抚养儿童288元/人/月,流浪儿童108元/人/月。
浙江省绍兴市	事实无人抚养 困境儿童	基本生活费,按当地散居孤儿基本生活费现行标准执行,按月发放。
	重残儿童	持低保或困难家庭证(低保边缘户、因病致贫户、就学困难户)的,按当地散居孤儿基本生活费现行标准的70%执行,按月发放;其他的,按当地散居孤儿基本生活费现行标准的30%执行,按月发放。
黑龙江省 大庆市	低保低收入 家庭	补贴标准为社会散居孤儿基本生活费标准的30%,即180元/人/月。
	其他家庭特殊 困境儿童	按照社会散居孤儿基本生活费标准的25%发放,即150元/人/月。
贵州省大方县	孤儿	集中供养不低于1000元/人/月,分散供养不低于600元/人/月。
	困境儿童	400元/人/月
陕西省兴平市	困境儿童	300元/人/月
甘肃省 积石山县	困境儿童	200元/人/月

本文作者根据各地出台的政策文件整理

四、目前困境儿童国家保障制度存在的问题

（一）国家困境儿童保障政策亟待整合

我国儿童津贴制度尚在探索中前行，各地先后推出试点政策，国家统一的困境儿童分类保障制度于2016年6月出台，规定了困境儿童保障工作的基本原则、总体目标，提出加强困境儿童分类保障，建立健全困境儿童保障工作体系，但是具体措施仍需细化。主要原因包括：第一，我国儿童福利政策碎片化、交叉、重复，分散在成人各项社会保障制度中，属于一种嵌入式福利，指向性差，未能考虑儿童的需求。第二，各地区政策文件和相关学者的研究中普遍存在对于困境儿童的界定范围过窄的问题，这从根本上限制了国家对困境儿童的救助保障力度。例如，大多数地区未将受虐待儿童纳入保护范围，而且严格限定须父母双方均死亡。而世界银行和诸多发达国家则将失去一方父母的儿童，也纳入孤儿保障制度范围^⑦。第三，各地政府文件中对于困境儿童的外延分类并不统一，地区碎片化问题严重。例如，江苏省昆山市把困境儿童分成10大类26项，山东省荣成市把儿童分为事实无人抚养儿童、困境儿童、低保家庭儿童、孤儿、普通家庭儿童等5类49项；甘肃省积石山县提出困境儿童主要包括残疾儿童、重病儿童、流浪儿童和父母重度残疾或重病的儿童、父母长期服刑在押或强制戒毒的儿童、父母一方死亡另一方因其他情况无法履行抚养义务和监护职责的儿童^⑧。

（二）法律法规较为分散

在相对发达的国家或地区里，针对儿童保护国家都有完备的立法。例如许多欧洲国家的儿童保护政策与措施能够基本遵照《欧盟基本权利宪章》(The EU Charter of Fundamental Rights)，日本出台了《儿童福利法》。而从我国现行立法来看，仍未有一部关于儿童权利保障的专门立法，未能细致深入儿童权利保障链条的每个环节。现有对儿童权利保障的法律内容则散见于《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国母婴保健法》《中华人民共和国治安管理处罚法》等相关法律文件中，整体较为分散凌乱。大多条款和法规却属于较为原则性的规定，缺乏对保障对象、实施主体、资金来源、保障方法和保障水平的系统规范。

（三）制度执行力度不够，送达力差

第一，受户籍等制度的制约，导致保障制度难以有效落实。譬如留守儿童问题的出现，在一定程度上是由于城乡二元分割的户籍制度所致。留守在家中的儿童若跟随父母外出上学，可能会面临异地高考的难题。政策的诸多限制导致儿童只能被“留守”。第二，困境儿童的救助机构缺少统一协调。毕节事件凸显了基层儿童福利服务体系建设的滞后，而基层儿童福利体系建设需要顶层设计，需要通过较高规格的儿童行政管理机构做出制度性安排。目前，儿童事务协调机构是主要包括国务院妇女儿童工作委员会、社会福利和慈善事业促进司儿童福利处和未

^⑦ 世界银行定义的九类困境儿童：父母一方或双方死亡的儿童、被父母遗弃的儿童、生活在极度贫困状态的儿童、受武装冲突影响的儿童、残疾儿童、受虐待儿童、因为贫困造成营养不良的儿童、感染艾滋病的儿童、其他受到歧视而被边缘化的儿童。

^⑧ 《各地积极推进困境儿童分类保障制度》，中华网，http://gongyi.china.com.cn/2014-11/19/content_7380953.htm，访问日期：2015年8月16日。

成年人（留守儿童）保护处。前者办公室设在全国妇联，属于人民团体，后两者是民政部的职能机构之一。各机构间存在职能相互交错，权责不清等问题。第三，儿童保障工作专业化水平较低，缺少专业的服务队伍。由于儿童需要的特殊性，并不是任何人都可以胜任儿童保障工作，而是需要具有专业知识和实践经验的群体加入困境儿童保障的队伍。

（四）家庭在儿童保障中的作用未得到足够重视

家庭是儿童社会化的最初场所，家庭照顾不但成本低，而且对于儿童的社会化进程有着积极的影响。但在困境儿童照顾中，由于家庭遇到了一系列困难而难以为继，需要为其提供外来的支持，降低由于疾病、先天性缺陷而产生的经济压力、日常照顾的压力以及专业知识技能不足所产生的物质和精神方面的压力。政府的保障政策虽然在一定程度上可以弥补留守儿童家庭关爱的缺失，但是并不能取代父母在儿童成长过程中的重要角色。所以在制度设计过程中，政府的角色不应只是承担服务的提供者，还应发挥政府对家庭照顾回归的协调功能。

五、全面改进困境儿童国家分类保障制度

（一）保障理念先行：儿童优先为根本，政府托底与家庭支持并行。

联合国《儿童权利公约》带来的最主要的冲击在于提出儿童的利益应是一切有关儿童的行动的主要考量。温家宝总理在2011年11月29日第五次全国妇女儿童工作会议上讲话也提出“儿童应该是社会一切福祉的最先享受者”。所以，政府在政策制定设计过程中，应当树立和提升“儿童优先”的理念，将儿童自身当作一个权利主体来看待，从儿

童福祉的最大化来考虑，以儿童的健康、幸福和尊严为出发点，以儿童的良好生存和顺利发展为出发点，充分考虑如何使儿童的权益得到最大限度的维护。

根据联合国《儿童权利公约》第18条到20条，儿童福利制度构建的基础是就儿童养育在家庭和政府之间确立责任界限，即父母要对儿童养育承担首要责任，但政府要在立法、行政、服务等方面支持父母更好地养育儿童；在父母不称职或严重侵害儿童合法权益时，政府应该及时提供干预服务，并将儿童妥善安置。政府在对困境儿童的保障中应扮演托底性角色。改变儿童福利是单纯财政支出的概念，树立投资儿童、受益未来的观念。坚持社会公平、公义的原则，改善传统救助工作方式，变消极救助为积极救助，重视事前救助的重要作用，创新儿童危机救助机制，形成政府牵头的完善困境儿童工作制度、社会救助服务体系，充分调动邻里关系，及时关注困境儿童的生存和精神状况。

在设计针对困境儿童的保障政策过程中也要注意对家庭的支持，帮助家庭增强抚养能力，以最大的可能让孩子在家庭环境内生活和成长。《国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》（以下简称《意见》）把“亲属抚养”排在机构养育、依法收养等方式之前作为最重要的安置措施也印证了我国对于困境儿童的保障注重家庭角色的回归，尽量让孤儿在亲缘环境下成长。这需要进行两方面的调整：其一是加强对困境儿童家庭的支持，但要对家庭的照顾能力进行甄别，必要时国家或政府有效介入，以保障困境儿童的合法权益，防范各类恶性事件的发生；其二是调整困境儿童福利政策，将支持单位由个人转变为个人与家庭相结合，实施普遍性和选择性相结合的家庭福利政策。这一家庭环境，可能是其原有的、遭遇问题的家庭环境；而对孤儿、弃婴等群体而言，则是通

过送养等方式找到新的家庭；对于流浪儿童、受暴力侵害儿童来说，随着法律制度的改进与完善，也可能会涉及家庭转移的问题。但无论是哪一种情况，家庭都应当成为政策支持的重要对象。

（二）完善政策法规：制定《中华人民共和国儿童福利法》，出台困境儿童分类保障制度的具体措施

通过制定《中华人民共和国儿童福利法》，从以救助孤儿为主，扩大保障范围，解决儿童福利法律政策“碎片化”的问题，协调不同主管部门之间的关系，形成治理合力。《中华人民共和国儿童福利法》应涉及儿童福利和福利服务内容、主管部门、工作队伍、服务机制、基础设施和财政预算等重要事项。由全国人大主持立法，既有利于协调部门之间的关系，避免部门利益的问题，又可以保证《中华人民共和国儿童福利法》具有很强的社会性，有利于公众的参与，提高立法的质量，还可将立法过程作为保障儿童基本权益的普法过程，增强公众保障儿童权益的法律意识。

（三）升格专门机构：整合原有的儿童福利部门，成立国家儿童福利局

相对发达的国家或地区都有专门的机构集中统一管理儿童福利问题。我国台湾地区设有专门的儿童及少年局；香港统一由社会福利署负责；日本的中央儿童福利主管机关为儿童与家庭局，隶属于厚生劳动省的健康和福利局，厚生劳动省是日本负责医疗卫生和社会保障的主要部门；韩国的中央儿童福利主管机关为保健福利部，设有4个室，全面负责儿童福利的科室隶属于人口政策室下设的儿童政策与人口局；美国儿童保护工作组织是由多个层级的机构组成的，自上而下包括联邦、州、县、市的相关机构，以及非

营利和公、私营社会服务机构。最上层的机构是联邦政府的儿童与家庭局，隶属于美国卫生和公共服务部。我国应改革目前多部门负责儿童福利问题的传统管理体制，建立副部级的儿童福利和儿童保护主管机构，例如国家儿童福利局或者家庭与儿童事务部，实现较大幅度的行政职能调整。这一调整并不意味着增加什么编制，但却可以增强政府的行政功能。

（四）落实专业服务：借鉴村“福利主任”经验，建立基层儿童福利服务队伍

困境儿童的保障应由重津贴、轻服务向津贴和服务并重的模式转变。服务的提供离不开专业化的队伍建设，推进社会工作专业人才的培养，形成一支专业化社工与志愿者相结合的基层儿童福利服务队伍，为困境儿童提供专业服务。《意见》为突破“最后一公里”难题，提出要构建县、乡、村三级工作网络，明确提出了在村（居）设立兼职或专职儿童福利督导员，村“儿童福利主任”模式可以被称作该工作网络的先行者。村“儿童福利主任”既可以实现与困境儿童的直接对话，又可以促使从事儿童福利工作的人员专业知识和技能的提升。建议在每个行政村借鉴“儿童福利主任”的先进经验，直接服务儿童及家庭，以解决儿童信息监测问题、福利服务递送问题，传递政府对儿童及其家庭的关爱，减少伤害事件并防止不良势力争夺并利用儿童情况的发生。通过加强对工作人员的岗前及在岗培训，进行有关儿童保护与保障方面的基础知识以及自身业务相关的专业知识方面的培训，确保基层儿童福利服务队伍的工作人员的业务能力和专业水平，培养其改革和创新意识。

（责任编辑：杨婷）