中国儿童福利制度建设的思考

——从“婴儿安全岛”谈起

◎潘屹

摘要：文章介绍了“婴儿安全岛”在西方的起源以及中国古代政府与社会对待弃婴的态度与政策，并从根源上剖析了弃婴现象发生的原因，指出我国的弃婴现象已从过去因养育有困难而较多遗弃女婴转变为现今因儿童残疾而遭遗弃的变化。从根本上杜绝残疾儿童被大量遗弃，首先需要在卫生服务体系上下功夫，其次应该借鉴国外的经验，更好地发挥政府、社会、家庭等儿童福利体系各主体的作用，建立一个体现普遍主义原则的综合的儿童福利制度，将我国儿童福利制度向覆盖全体儿童的方向推进。

关键词：婴儿安全岛；儿童福利体系；儿童福利制度

作者简介：潘屹，女，祖籍浙江，中国社会科学院社会学所研究员，中国社会科学院社会政策研究中心副秘书长，中国社会福利专业研究委员会副秘书长，剑桥大学博士，芬兰坦佩雷大学社会政策和社会工作硕士。研究方向：社会福利思想和制度、社会政策和社会服务。

中图分类号：C913.7 文献标识码：A

文章编号：1009-7724(2015)12-0001-06 收稿日期：2015年11月9日

近些年，我国出现了民间机构收养儿童的死亡事故，民政部发出了《关于主动加强对个人和民办机构收留孤儿管理的通知》，要求各地各级民政部门立即组织人员对辖区内的个人和民办机构收留孤儿、弃婴(弃童)的情况进行全面排查，全面掌握辖区内个人和各类民办机构收留孤儿、弃婴(弃童)的情况。2012年，地方社会福利院婴儿安全岛出现婴儿死亡事件；2014年，一些儿童福利院的婴儿安全岛因不堪重负而停办；2015年，贵州省毕节市发生留守儿童非正常死亡事件。这一系列事件导致了关于儿童福利机制建设的讨论。关注遗弃儿童的收养

工作体现了各方的慈善意志，但它涉及到的却是对于儿童福利体系建设和政策制定的全面思考，后两者则是一个系统工程。

儿童福利体系的建设，面对的不仅仅是弃婴问题，不仅仅是贫困家庭和特殊家庭的儿童问题。我国几乎所有的家庭都和儿童福利制度的设置有关，而所有的家庭，也将从儿童福利制度的建设中获益。我国老龄化问题带来了空巢老人现象，很多留守老人既要参加农业生产，还要照看儿童，他们的智力、体力都有局限；同时还有流动人口和农民工，其孩子的抚养和教育问题，也需要儿童福利体系的建设来

解决。国家即将全面开放二胎，这也和儿童福利制度的建设有着密切的联系。

本文将基于弃婴、收养儿童的视角，探讨儿童福利制度的建设。

一、中外历史上关于弃婴的举措

(一)来自西方的“婴儿安全岛”

当我国社会福利事业的发展出现问题时，最简单的办法就是学习发达国家的经验，因为这些国家的经济走在我们的前面，有许多可以借鉴的经验。为解决弃婴现象，“婴儿安全岛”的做法就被引入了中国。“婴儿安全岛”是一个关于收养遗弃儿童的措施，英文称为“Baby Island”，最初来自西方的慈善机构。早期，有身份不明的母亲把新生的孩子遗弃在天主教堂寺院门口，期待教会接受并抚养孩子，此后接受孩子的教会门口被称为“婴儿安全岛”，人们把这种解决弃婴的方式也称为“婴儿安全岛”。这一做法在某种程度上解救了被遗弃的孩子，但是也带来了一些风险。例如，据2014年6月5日英国伦敦《每日邮报》新闻报道：在爱尔兰的戈尔韦郡，肖恩罗斯修道院附近，历史学家发现800具儿童的尸体被放在一个大池子里埋葬，同时还怀疑有796名死亡儿童没有任何地面标志。这是1926年到1961年间的死亡数据。新出土的报告显示，

营养不良和遭受忽视导致许多儿童死亡，而另一些儿童则死于麻疹、抽搐、结核病、肠胃炎和肺炎。这一秘密被埋葬了36年。婴儿安全岛在西方的名声很不好，因不适用而被遗弃。这些发现给婴儿安全岛带来了更不好的影响，因此西方学者认为这个传统有危险。

那么新教呢？新教认为，可以通过特殊的组织安排收养这些遭受遗弃的儿童，因为不会遭到羞辱也容易得到儿童福利，所以收养需求大于供给。这样一来，就不需要秘密的婴儿安全岛了，而且这种做法也有利于婴儿母亲或者父母解决他们的问题。然而，伴随着天主教传统而来的一个问题是，每一个人都想要知道孩子的背景。

因此，婴儿安全岛在西方并不是一个很好的或者很必要的收养儿童的方式。我们在应用的时候要取其精华，去其糟粕，避免风险，探索更好的方式减少弃婴，摒弃婴儿安全岛。

（二）中国接收弃婴的历史

接受弃婴，在中国也有历史。在中国古代，收容是另外一种常见的慈善形式：将无家可归的灾民收纳在国家赞助修建的福利房中，为灾民提供避难所。作为官方的救助制度，养济院等正式设立于南宋初年。国家修建了一系列的福利场所，如居养院、安济院、福田院和漏泽园等。政府通常会提供资金，帮助那些在灾荒中将孩子出卖的家庭把孩子赎回来。这一措施在汉、魏、宋朝都有记录。除此之外，1711年，清朝的康熙皇帝颁布了一条法令，设立专门机构负责从街上收容和收养婴儿。1783年，乾隆颁布诏书严厉谴责抛弃和溺死婴儿的行为（黄黎若莲，1995:213）。纵观中国历史，从禁止弃婴到救助弃婴都有较为系统的做法。我们在向外

部寻找经验的同时，也不妨翻翻我们自己的历史，看看先人是怎么做的，有什么立法和做法可以借鉴，有什么可以延续发扬。

我国历史上的社会救助体系中，儿童救助没有被忽视。在儒家文化的影响下，家庭是社会的基本细胞，而孩子是家庭和家族延续至关重要的因素。对于儿童的抚养和福利，政府、社会、家庭都发挥着作用。特别是我国的儿童救济举措，在反对弃婴的态度下，历史上对于政府出资赎回孩子和建立收容所和福利院等等的记载，则是受中国历史上关于“仁政”的治理理念以及“幼我幼以及人之幼”等福利哲学的影响，政府对家庭福利和儿童救助采取的早期干预和后期治理措施。

二、剖析弃婴原因，从根源上杜绝残疾婴儿

中外历史上都出现了弃婴现象，并且政府和社会都采取了一些相应的办法收养、抚养弃婴。在古代中国，官方会采取措施避免弃婴。从根源上杜绝弃婴是治本，那么我们就来分析，为什么会有弃婴？

过去的弃婴，有的是因为灾荒年代和困难时期，一些人家填饱肚子有困难，养活不起这么多孩子，于是把孩子送人，送不出去的就遗弃。还有的是没有很好地执行计划生育政策，超生太多，养育有困难。这些情境下遗弃的儿童大多数是女婴。当然还有其他情况，比如未婚母亲生育，她们不便抚养孩子，也会遗弃自己的孩子。而目前，经济发展给社会带来了很大的变化，今天的弃婴和过去大不相同，今天被父母遗弃的多为残疾婴儿。如果分析父母为什么抛弃亲生骨肉，可能存在以下原因：第一，

家庭遭遇困境，经济条件差，没有能力抚养；第二，家庭成员患有某种疾病，或者身心不健全，不能承担责任；第三，非正常家庭的儿童，比如家长在服刑，或者孩子是非婚所生，或者孩子是单亲家庭等。

过去的弃婴主要是女婴，而今天更多的是残疾儿童。残疾婴儿遭到遗弃，有更加复杂的原因。残疾孩子的治疗和矫正费用高昂，很有可能使全家人一生都沉浸在贫困中不能自拔。而且，残疾孩子不仅需要家人挣钱用于治疗，同时还需要人照料，家长还要留在家中给残疾儿童提供服务。

要从根本上杜绝残疾儿童被大量遗弃，首先需要在卫生服务体系上下功夫。第一，建立和加强青年男女的婚前检查制度，从根本上杜绝残疾儿童；第二，建立和加强城乡妇女怀孕健康体检。实行严格的检查制度，在源头上杜绝残疾婴儿，不让其萌芽，确保健康儿童的数量。这种做法可以有效减少弃婴。弃婴不是一个体面的行为，要减少或者杜绝由于家庭困难导致的弃婴发生，就要建立和完善国家的社会福利制度，改善和提高全体人民的福祉。十八届五中全会公报提出让全体人民共享改革发展的成果，就是要让人民有尊严地生活。

三、他乡之石：北欧儿童福利制度的经验

弃婴被收养后怎么办？面对还未被遗弃或存在潜在遗弃可能的儿童，以及贫困儿童和残疾儿童的困难，这些都需要国家建立一个综合的儿童福利体系。

我们可以从他国的做法中汲取有益的经验。在福利制度建设较好的国家，例如北欧国家，已经有了体现普遍主义原则的儿童福利制

度。这个普惠的儿童福利制度是一个综合的儿童福利政策体系，它面对所有的儿童与家庭，当他们本身不能承担抚养儿童的困难时，政府出面干预。儿童福利体系包括儿童抚养也包括医疗健康部分，包括津贴现金也包括社会服务，包括国家政策也包括地方政策法规，同时涵盖家庭的支持和照顾责任。在探索我国儿童福利体系的时候，探讨涉及的领域包括育儿津贴、残疾儿童特殊津贴、儿童社会服务体系、生活抚育和医疗卫生康复服务制度以及相关的家庭政策制定等等。

（一）现金支付的儿童津贴

现金制度在北欧国家被称作 Sash for Childcare (Sipila, Jorma Eds, 2010)。这是国家针对儿童的现金福利支持体系，包括给儿童的绝对津贴，津贴包括抚养和医疗两部分。例如，芬兰指定的国家儿童福利政策具体是对于有权利获得资助的三岁以下的儿童，他们可以选择上国家资助的公立幼儿园，也可以选择居家幼儿津贴。第一个三岁以下的孩子，母亲每月可获得294欧元，增加第一名三岁以下的孩子每月可多得84欧元，以后每增加一名三岁以下的儿童每月可多得50欧元 (Llkka, Taipale, 2008)。瑞典有十分之九的儿童接受政府资助的儿童保健 (安妮塔·格雷丁, 2006:395)。贫困家庭儿童和单亲家庭的儿童在这样的资助条件下得到了救助。公共儿童照顾支出的增长是被称为“妇女友好社会”的北欧福利国家的重要特征。

如果在北欧国家，不幸家中有残疾儿童出生，那些低于16岁的残疾儿童，可以获得残疾儿童津贴。根据残疾程度，严重的可以得到更多的津贴。这些津贴用于支付儿童的治疗和手术。津贴不仅仅给残疾

的儿童，任何有严重健康问题的儿童都可以得到津贴。

由于北欧国家有子女补助金，发展公共儿童保育机构，扩大亲子假期，建设普遍养家模式，降低了家庭的贫困率。这种包括儿童津贴在内的适度普惠儿童福利制度可以减少儿童的贫困。儿童贫困在北欧国家属于相对罕见的现象。儿童的整体贫困率在芬兰是9.7%，挪威是10%，丹麦是10.5%，瑞典是10.9%，相应的数据在德国是14.2%，法国是15.9%，澳大利亚、英国和美国分别是22.1%、24.2%和19.1% (约金·帕尔梅，奥利·康戈斯, 2010:185)。

（二）儿童社会服务

儿童福利体系建设不仅包括现金支持，同时要提供儿童服务支持。国家和地方政府需要建立社会服务机构，特别是儿童福利机构，收养这些不能被父母关照甚至残疾的儿童。首先，保证有足够的幼儿园，让所有健全的学龄前儿童可以进入学前教育。大部分3-5岁的儿童会进入儿童养育机构，即在北欧国家，有平均92%-98%的儿童进入日托所。这在芬兰有些特殊，统计数据是74%，因为许多芬兰家庭选择了居家幼儿津贴 (Åsa Lundqvist, 2015^①)。这应该是儿童社会福利体系的一部分。其次，建立健全有关残疾婴儿或者儿童的特殊教育，即特殊儿童康复服务体系。

例如，我们可以列举芬兰的一个例子：一个叫Joona的孩子，生下来是脑瘫，同时伴有严重的心脏病。他得到国家给予的残疾儿童津贴，同时由于福利体系的支持，及时到医院做了手术。当他长到3-4岁的时候，康复师到他的家里帮他做一周一次不同的培训，这些培训包括语言和音乐培训课程。康复师

给父母做示范，教授父母教育残疾儿童的方法。儿童津贴很重要，这种康复和示范培训也很重要，可以让父母亲自教育培训自己的残疾孩子。更重要的是，康复师和心理咨询师与父母进行伦理和道德的讨论，培养父母正确的价值观和健康心理，不歧视残疾儿童和怠慢残疾儿童的教育。在全家合影时，Joona从来都是快乐的一员。在这种教育和环境下，Joona上了健全人学校。芬兰有儿童服务的专业机构和专业人员组成的队伍，这些机构建有具体帮助残疾儿童的网站，网站提供具体指导，例如kehitysvammaliitto网站^②。它是一个服务网络，包括各种综合服务，有生活照顾、医疗、康复、心理方面的咨询等等。

（三）相关家庭政策

为了保障儿童福利政策的执行，完善儿童福利制度，北欧国家制定了相关的家庭政策。例如，1948年瑞典颁布儿童津贴制度后，1954年有了母亲产假制度，到1957年又有了免费家庭咨询制度^③。1974年，北欧国家诞生了性别中立的产假制度，男性即父亲也有合法的休产假的权利，男人也要带孩子。在上个世纪八十年代，家庭政策的目的是强调更多由男性照看孩子的责任。这样做的目的是为了让孩子得到充分的抚养和照顾。例如，父母都有同等的产假，就不会因为妇女休假而被单位罚款或者开除。当孩子患病，父母因为工作忙不能照看孩子时，祖父母也有相应的病假期，可以在儿童有病期间利用假期照看儿童。此举被称为双职工家庭双重照顾儿童模式。北欧福利国家的家庭政策鼓励全体成年公民共同分担照顾儿童的责任。我国的二胎政策放开后，响应率不高，就和缺少相关的家庭政策和儿童福

利政策有关。因为有的年轻母亲害怕产假被单位炒鱿鱼,有的年轻家庭为养不起二胎而发愁。北欧国家用政策规范男女双方对儿童的抚养责任,避免因生育导致在市场化竞争中处于的不利地位。家庭政策的另一目的是要在有孩子和没有孩子的家庭之间持平,避免有些家庭因为生育孩子带来家庭贫困的现象。

(四) 北欧国家儿童福利制度的理念

北欧国家的福利思想认为,儿童抚养不是家庭的私事,而是社会的再生产,因此儿童抚养应该是公共行为。儿童福利制度的建立是一个长远的社会投资,是对儿童健康、智力的长远投资,以培养未来高素质的劳动者。既然是投资,就有经济收入和产出的计算。这样一个由国家、社会、家庭(包括父亲、母亲、祖父母及儿童)共同承担责任的儿童社会福利制度,是一个有效的整合和组合,做到了社会效益的合理化和经济效益的最大化。这样的儿童福利支出不是削弱了经济发展,而是有效地促进社会经济的可持续发展。健全儿童福利制度也将缓解家庭生活与职业的矛盾,促进就业。儿童福利制度促进了家庭内部的夫妻关系、亲子关系和代际关系的凝聚与和谐,而家庭健康发展则促进了社会的稳定和经济的发展,提高了人民的幸福指数。

四、建立一个体现普遍主义原则的综合儿童福利制度

我国目前还没有一个综合的适度普惠的儿童福利政策体系。2011年,民政部颁布了《关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》,提出了关于“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。

《通知》指出,本着“适度普惠、分层次、分类型、分标准、分区域”的理念,按照“分层推进、分类立标、分地立制、分标施保”的原则和要求,在全国50个市(县、区)开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作,全面安排和设计儿童福利制度。目前,这个新的适度普惠的儿童福利制度,正在各地的具体探索之中。

2015年,民政部再次公布,将继续拓展完善困境儿童保障政策与服务,在部分地区推进适度普惠型儿童福利制度试点工作,探索和建立新型儿童福利制度,继续推进《儿童福利条例》的制定工作。我国目前在做的是部分特殊家庭儿童的福利政策,比如孤儿、父母服刑家庭的儿童、艾滋病家庭的儿童、困难家庭的儿童等等。同时,我国儿童福利制度也在向覆盖全体儿童的方向推进。一个适度普惠的儿童福利制度的建设正在积极的探索之中。

(一) 政府要制定战略决策和法规

适度普惠的儿童综合福利体系的构建是国家层面的制度设计,关系到国家的性质,要强调国家和政府的战略决策作用,国家应该承担责任。国家层面的儿童福利政策很重要,例如北欧福利国家儿童福利体系的设置和一系列政策的制定基于这样的出发点:“孩子的处境为国家干预提供了一种特别的逻辑,因为孩子并不是自己选择要出生在贫困家庭并由贫穷的父母养大的。因此可以认为,政府有责任确保本国的孩子拥有平等接受教育、医疗保健等权利,保证他们有权享用营养和住房等各种必要的资源,使其能够充分利用这些权利。”

(约金·帕尔梅,奥利·康戈斯,2010:185) 北欧国家之所以重视儿童

福利政策和儿童福利制度的建设,因为他们深深地知道,儿童问题不是一个家庭问题,不是仅限于救助、疾病、抚养等政策,儿童福利制度的建设关系到国家未来的劳动力质量和人口素质。现在为儿童所做的一切,就是一个早期的社会投资。而早期的社会投资,会带来未来巨大的经济和社会效益,避免未来的人口质量风险。同时儿童福利制度的政策促进了代际关系和社会关系的和谐。因此,中央和地方政府要认识到建设儿童福利制度的重要性,它不仅关系到改革发展的成果惠及到全体人民,特别是下一代身上,也关系到国家长远利益和现实利益的结合。

中央政府重视,宏观儿童福利制度的设计和儿童福利政策的制定才能得以确立。我国政府有关部门制定了一些儿童福利政策,这些政策需要整合进入儿童福利体系。国家不仅要有一个宏观规划和目标,同时要明确中央政府和地方政府的责任和作用。地方政府要根据国家的规划制定具体政策,颁布相关的法律法规,制定资金支持计划,并从人力、设施、组织和管理各方面来落实儿童社会服务的目标。

(二) 社会服务机构要发挥专业作用

以前的社会服务多由政府的服务机构提供,但是随着社会服务任务的加剧和专业化的要求,各种由政府规划、支持的社会组织和社会企业进入了社会服务领域,包括儿童服务领域。许多专业的儿童服务机构建立起来,许多专业服务机构活跃在社区,形成社会服务网络。他们提供基本照顾抚养服务,提供专业身体和精神康复支持,提供心理情感支持,培训专业康复师,提供家长的家庭培训支持,还根据需求协助建立儿童和家长的特殊社团。

儿童社会服务机构由社会组织介入还有其他的一些特殊原因。例如，前文提到的弃婴问题，社会组织接收弃婴是一个很好的解决办法。应该成立相关的社会组织，由他们出面承担接受弃婴这一责任，而不应该由国家或者地方政府出面。国家确实有责任，不能看着这些儿童无法获得救助。但国家或者政府出面，就会被认为是变相地放纵、支持这种弃婴行为。所以，在这个时候，社会组织首先是作为社会政策的探索者而存在的。如果探索成功了，国家就可以正式出台相关政策。其次，社会组织负责有争议性的工作，这样的话，即使出现问题，也可以修正，而不会使国家或政府陷入被动。再次，社会组织负责那些属于局部和特殊部门的工作，如果是普遍的政策，则由国家出面制定。

（三）市场化、社会化和企业社会责任再认识

谈到社会组织的专业服务，要插入几个需要讨论的问题。我们一谈到社会组织的专业服务就引入对政府“购买服务”和“市场化”的认识。“市场化”和政府“购买服务”成为非常新颖和有利的词汇，成为社会创新的内涵。现在的社会服务提供中，包括儿童社会服务的提供，都涉及到社会组织，如课后作业辅导和残疾儿童的康复等等。现在我们提到社会组织时都强调购买服务，即每一年的招标投标和购买项目等等。实际上，这种购买服务是国家对社会服务的公共支出，即资金支持。社会组织的服务，需要强调的是其专业性和效率，而不是市场化。这种支持应该强调的是服务项目的全面规划与长期可持续性，而不是每年项目的新奇和购买过程。即使是购买过程，也不是把

社会服务的服务对象推给市场，而是应用准市场的手段让其更加有效。各级政府要秉承为人民服务的宗旨，勇敢面对现实，把应该承担的责任担负起来。

另外，我们曾经在经济改革中，为了强调福利的社会化，加强企业的经济效益，把许多企业应该承担的社会责任从企业中剥离出来。现在，反过来看，欧盟和许多西方国家强调的企业社会责任正是我们国家以前曾经实行过的福利制度。现代企业的责任除了制定招聘中男女平等的就业政策、缴纳税收包括社会福利分配，特别是儿童福利和家庭政策的支出外，还要承担相应的对妇女职员及其儿童的责任。比如确定企业中女职工妊娠期间的弹性工作时间和母亲哺乳时间，设立哺乳室和幼儿园等方便母婴的设施等。这些都是在全球化市场经济背景下，企业应负的社会责任。如果我们谈市场化的话，就应该在这个领域和条件下，谈市场化中企业的社会责任。

（四）家庭有不可推卸的责任

避免儿童遭到遗弃和改善儿童福祉，除了国家的保护外，还需要有家庭支持，家庭对儿童有不可推卸的责任。并不是国家进行干预，就全部由国家承担责任。在国家儿童津贴和儿童社会服务机构的基础和帮助下，家庭要承担对儿童的抚养和照顾责任。同时，儿童不能离开家庭的亲情，在心理上要受到家庭的关爱。对于特殊的残疾儿童，家庭应该得到社会组织的专业培训、支持和帮助，包括诸如伦理和道德的讨论和教育。如果人们能获得很多关于残疾与疾病的康复知识，并且得到支持，家庭将更容易接受残疾儿童，儿童也会更容易接受自己。儿童福利体系中的家庭政策就是强化

家庭对儿童的集体责任。

国家干预儿童福利制度，并非全部无偿支持。家庭可以支持的部分，需要家庭自己承担。如果目前家庭暂时无法提供支持，国家就建立预先抚养儿童制度。所有的北欧国家都有国家预先抚养儿童制度。这意味着国家将充当中介，先向儿童提供一定数量的抚养费，日后再从其负有义务的（非同住）家长那里收回这笔钱。在丹麦和芬兰，这一制度只有在非同住一方家长拖欠抚养费时才生效，而在挪威和瑞典，则只要提出申请即可。预先抚养制度也可以在不知道父亲是谁或者非同住一方家长无能力支付抚养费时领取。“该制度的目的是为了儿童免受贫穷之苦，不管非同住家长的地位如何。对于另一方家长已知且他或她有偿付能力的情况，预先抚养费只是一种‘缓冲’：国家可以采取相对严格的措施要求执行和收回付款，这些措施轻者下达如扣除收入的命令，重者如拘留（丹麦和挪威）。”（安妮·凯斯维克·格鲁德，埃克塞尔·哈特兰德，2010:223）。

这些政策就可以强化家长抚育儿童的责任。我们虽然有家庭文化的传统，儿童在家庭中有重要的地位，但随着现代社会多元化思潮的影响，其对家庭的功能和作用造成了一定的破坏作用。因此，在制定我们的家庭政策时要适当接受和借鉴西方国家的教训和经验。

（五）儿童福利体系的综合服务内容及服务提供的整合

根据儿童福利制度的建设要“适度普惠、分层次、分类型、分标准、分区域”的理念，我国目前在逐步实验推广一些儿童福利政策。儿童福利制度的设置包括资金、人员和设施。这个儿童福利领

域和其他相关的社会福利领域或者部门有业务关联、交叉和重合的部分,因此需要探讨各部门的业务整合和各领域的资源整合。2015年,民政部提出加强困境儿童保障的时候指出,将协调财政部、教育部、卫生计生委、残联等部门,推动建立以重残重病和监护人无力或无法监护抚养的儿童为重点对象的困境儿童分类保障制度。因此,儿童福利制度的建设需要有关部门的资源整合和资源共享。

整合和共享资源,可以压缩社会支出的资金,节约资金;可以优化人力资源,把各个领域和专业人员合理搭配;可以通过建设信息数据平台,实行现代化管理,减少手续和办事者的麻烦。整合和共享资源,就是一个社会管理和社会治理的创新过程。通过资源整合,打通行业壁垒,提高办事效率,纠正互相推诿的现象,减少交叉重复的环节,做到各自承担责任同时又相互补充支持。

儿童社会服务体系在社区可以和其他的机构一起共享,比如社区建立包括儿童、老人在内的综合服务中心,残疾儿童可以共享残疾人社区康复资源等。早在2008年,中共中央就颁布了《中共中央国务院关于促进残疾人事业发展的意见》,提出建立残疾人服务体系,坚持重点保障和特殊辅助相结合,一般性制度安排和专项制度安排相结合,提出:“依托社区开展为重度残疾人、智力残疾人、精神残疾

人、老年残疾人提供生活照料、康复养护等公益性、综合性服务项目,鼓励发展残疾人居家服务。”儿童服务体系,包括残疾儿童的康复服务,都可以纳入这个社区抚养和康复机制中来。不仅残疾儿童,其他儿童服务和福利政策也需要各方协调,整合资源。其实,我们觉得这些较为棘手的涉及各部门资源整合共享的事情,在基层的城市和农村都已经开展起来。在广东省广州市的街道和社区家庭服务中心,我们看到老年、儿童都在一个中心接受服务,不仅共享资源,而且在那个模拟的大家庭里,各个年龄组互补,各得其所,交融和睦。在甘肃省白银市农村地区的互助幸福院,老人在那里接受服务,同时妇女、儿童等也集中在社区中心一起活动,其乐融融,已经形成共享互惠的局面。

文章注释:

①Åsa Lundqvist, Gender Equality Policies in the Nordic Countries, 2015年11月复旦大学北欧中心的中国-北欧福利研究网络博士课程。

②网址: <http://www.kehitysvammaliitto.fi/suomeksi/etusivu/>。

③同 .

参考书目:

[1] 安妮·凯斯维克·格鲁德 (Anne SkevikGrodem), 埃克塞尔·哈特兰德 (Aksel Hatland). 北欧国家的家庭和生活[C]//斯坦恩·库恩勒 (Stein Kuhnle), 等编. 北欧福利国家. 上海: 复旦大学出版社, 2010: 212-235.

[2] 安妮塔·格雷丁. 瑞典的社会福利

体制[C]//中国(海南)改革发展研究院, 编. 政府转型与社会再分配. 北京: 中国经济出版社, 2006: 392-395.

[3] 窦玉沛. 建“弃婴岛”不是纵容弃婴行为[Z/OL]. 新浪新闻中心, <http://news.sina.com.cn/o/2014-03-09/111029662328.shtml>. (2014-03-09).

[4] 黄黎若莲. 中国社会主义的社会福利制度[Z]. 北京: 中国社会科学出版社, 1995.

[5] 民政部. 加快发展养老服务业, 完善困境儿童保障[Z/OL]. 人民网, <http://ccn.people.com.cn/n/2015/0129/c366510-26474573.html>. (2015-01-29).

[6] 约金·帕尔梅 (Joakim Palme), 奥利·康戈斯 (Olli Kangas). 北欧国家的贫困问题和收入分配[C]//斯坦恩·库恩勒 (Stein Kuhnle), 等编. 北欧福利国家. 上海: 复旦大学出版社, 2010: 179-195.

[6] Llkka, Taipale. 洪兰, 译. 芬兰的100个社会创新[J]. 天下杂志(台湾), 2008.

[7] The Finnish Association on Intellectual and Developmental Disabilities [EB/OL]. kehitysvammaliitto.fi. 2015.

[8] Sipila, Jorma Eds. Cash-for-childcare, the consequences for caring mothers[M]. USA: Edward Elgar Publishing, 2010.

[9] Social insurance institution in Finland. Kela, www.kela.fi. 2015.