

构建需要为本的流浪儿童救助保护政策

冯元

摘要：近年来，随着国家和社会对流浪儿童这类弱势群体的问题和权益的不断重视，有关流浪儿童的救助保护政策体系不断建立健全，从近年国家流浪儿童救助保护政策的发展趋势来看，政策的变革导向是逐步构建以流浪儿童需要为本的救助保护政策体系，这是一种以需要为本的政策创新。

关键词：需要为本；流浪儿童；救助政策

近十年来，工业化、城市化和户籍制度改革进程的加快，大大促进了中国的人口流动，据2000年第五次人口普查数据显示，我国流动人口总数为1.02亿，到2010年第六次人口普查时我国流动人口已达到2.6亿，比2000年增长了1倍（数据来源：国家统计局人口普查公告）。随着流动人口的增长，也相应地促使作为其重要组成部分的流浪乞讨人员的增加，这种趋势可以通过后文对民政部公布的2007年至2010年《民政事业发展统计报告》的有关数据分析得出。从民政部的统计数据来看，我国每年救助的流浪儿童（本文所指的流浪儿童与救助政策中的“流浪未成年人”一致）总数基本维持在15万人次左右。此前，早在2004年国务院妇女儿童工作委员会通过对全国9个样本城市进行调查研究和测算，认为每年存在的流浪儿童人数应该在100万至150万之间。这些数据的变化阐释着一个深层的社会问题，一方面流动人口规模的扩大，促进了人力资源的有效流通和配置，加快了中国的城市发展和经济建设；另一方面，城市的资源承载力遭受着严重压力，社会分化和社会问题更加突出，尤其以农民工与流浪儿童等为主的弱势群体问题，对中国社会的稳定和发展提出了严峻的挑战。如何保障和发展这类弱势群体的基本权益是党和政府必须面对的重要课题，近年来，在构建社会主义和谐社会的社会建设背景下，国家加强了有关弱势群体的社会政策体系的完善和发展。其中，有关流浪儿童社会政策的发展尤为明显，自2003年《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》颁布以来，国家相继出台了《关于加强流浪未成年人工作的意见》等一系列的流浪儿童救助保护政策。从这些政策发展趋势来看，以儿童需要为本的理念逐渐成为一种导向，本文拟从政策发展趋势对此进行探讨分析。

一、流浪儿童问题与社会政策的关系

我国三十年的改革开放主要集中在经济建设、政治建设及文化建设和国防建设，一定程度上忽略了社会建设。有学者概括当前中国的总体形势为：经济高速发展，政治基本稳定，社会矛盾凸显，文化繁荣而未荣。在今天市场经济飞速发展的同时，伴随而来的是层出不穷的社会问题和社会矛盾，由此也引起人们对改革开放历程的反思，人们注意到长期片面的经济高速增长是以牺牲社会平衡发展为成本的，导致许多弱势群体的利益受损。因此，有学者认为不论从社会公平，还是从发展的条件考虑，填补经济发展的成本是必要的，并且要以制定相应的社会政策来对经济发展中利益受损者进行适当的补偿。流浪乞讨人员，特别是流浪儿童作为特殊弱势群体，被推进政府的社会政策视野中，受到政府和全社会的关注，流浪儿童群体的权益保护和全面发展被提上政府社会政策制定和日常工作的议程。

本文的流浪儿童是指年龄在18岁以下，脱离家庭和离开监护人流落社会连续超过24小时，失

作者简介

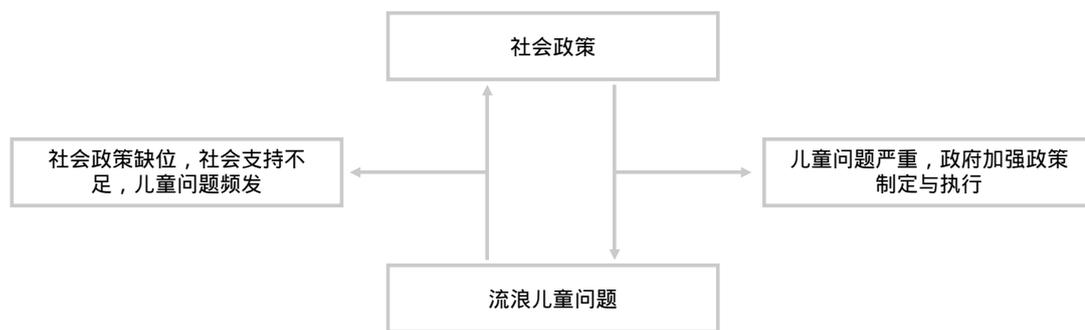
冯元 男，湖南长沙人、中级社工师、南京大学社会工作硕士。研究方向：社会建设、社会救助政策、流浪儿童。

中图分类号：C913.5
文献标识码：A
文章编号：1009-7724
(2012)03-0017-05
收稿日期：2012年2月21日

基金项目：国家社会科学基金重点项目“中国社会福利制度发展创新”（09AZD040）

去基本生存和可靠保障而陷入困境的少年和儿童。2006年民政部印发的《流浪未成年人救助保护机构基本规范》将流浪儿童定义为18周岁以下，脱离监护人有效监护，在街头依靠乞讨、捡拾等方式维持生活的未成年人。从社会政策视角来分析流浪儿童问题，最为明显的是流浪儿童遭受着各种社会排斥。薛在兴认为流浪儿童在社会中容易遭遇家庭排斥、学校排斥、社区排斥、住房排斥和就业排斥。齐芳用社会排斥理论进行分析后认为流浪儿童遭受经济、家庭、教育、文化、自我等方面的排斥。还有学者认为迫使儿童外出流浪的原因，归根到底主要是他们遭受了家庭、学校两方面的社会排斥，流浪儿童是一个被排斥于主流社会之外的边缘人群。这种排斥不仅体现在他们无法以制度化的方式获得必要的生活必需品，也体现在他们的人身安全保障的缺乏。从社会政策与流浪儿童问题的关系来看，两者存在促进与反促进的关系。一方面，社会政策的缺位和不平衡性，促使遭受家庭暴力、家庭贫困、家庭变故和学校教育与管理不当等方面的家庭与学校排斥的儿童“突变”或“渐变”为流浪儿童，另一方面，流浪儿童在流浪过程中对城市形象、社会稳定、家庭健康产生了不良影响，甚至部分流浪儿童的盗窃、抢劫、贩毒等违法行为严重危害了人民人身财产安全和政治稳定，这些社会现象又将引起政府和社会的关注，从而促进政府和有关组织出台针对解决流浪儿童问题和救助保护流浪儿童群体的社会政策，推动社会保障和社会政策体系的完善和发展。其基本关系如图所示：

图1：社会政策与流浪儿童问题之间双向互动关系示意图



在社会建设严重滞后的情况下，国家要推进社会主义和谐社会建设，必须关注弱势群体的利益和诉求。流浪儿童作为特殊弱势群体，更需要引起足够的重视和关注，他们既可能是社会生产力发展和社会进步的后备力量，也

可能是扰乱社会秩序阻碍社会进步和文明发展的重要因素。因此，国家在加强流浪儿童问题治理的过程中，必须注意加快社会政策的建立健全和有效执行。而政策制定与执行过程中，要注意消解流浪儿童遭受的各种社会排斥，加强流浪儿童的社会整合，坚持遵循以人为本的原则，也就是要坚持以儿童为本的原则，即要构建需要为本的流浪儿童社会政策体系和救助保护模式。这一发展趋势能从流浪儿童的社会政策发展过程中得以验证。

二、流浪儿童救助保护政策的发展情况

这里主要探讨2003年至2011年的流浪儿童救助保护政策的发展情况，其总体特点呈现为：政策体系初步形成，以需要为本的政策导向更加清晰，政策效果明显但流浪儿童根本性难题尚未破解。2003年国家颁布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》。此后，包括流浪儿童在内的流动乞讨人员不再被认定为对社会秩序稳定存在潜在危害的收容遣返对象，而是制度性地确定他们拥有流浪乞讨的权利，政府并对他们负有救助的义务和职责。运行二十八年的收容遣送制度由此寿终正寝，取而代之的是遵循以人为本的流浪乞讨救助制度，这既是中国社会政策改革发展的重要事件，也是特殊弱势群体社会政策发展的新征程的肇始。随着流浪儿童问题的影响扩大，中国政府增强了对该问题的认识，并在不断加强流浪儿童救助保护工作。政府主要从政策制定、资金提供、人才发展、机构建设等方面推进流浪未成年人救助保护工作的发展。首先，新型救助政策的实施顺应了转型期社会建设的形势需要，也是建设服务型政府的具体实践。近年来，政府从政策的执行力和持续性方面作出了许多努力，并取得比较明显的成效，促使流浪乞讨人员救助，尤其是流浪儿童救助得到加强和发展。下文简要回顾2007年到2010年流浪乞讨人员救助工作的发展情况。我们可以在分析下图数据的基础上得出：一是我国每年救助的流浪乞讨人员总数和救助机构总数在增长，这说明越来越多的弱势群体需要政府提供支持和帮助，同时政府逐渐重视社会弱势群体的需要，在不断加强政策制定和投入，积极完善救助设施、提升救助能力和拓宽救助范围；二是每年救助的流浪儿童总数维持在15万人次左右，但流浪儿童救助机构总数却在大幅增长，2010年流浪儿童救助机构比2007年增加了61%。根据国务院妇女儿童工作委员会2004年的调查测算，全国流浪儿童总数在100万至150万。而2007年至2010年每年的流浪儿童救助人数只占这个测算总数的四分之一。出现这种救助机构数量增加与救助儿童数量下降的反差，可以作两种推测，一种可能是救助政策和救助措施

产生了良好的效果，政府的救助能力增强，促使流浪儿童总数下降，从而也使受助流浪儿童数下降；另一种可能是前期的救助政策和救助措施与实际救助工作和流浪儿童实际需要存在差异，难以产生预期的政策效果，致使救助机构大幅增加的条件下并未提高救助儿童数。近年救助情况如下表：

表1：2007年至2010年我国流浪乞讨人员救助发展情况

| 年份（年） | 受助流浪乞讨人员（万人次） | 受助流浪未成年人（万人次） | 救助站（个） | 流浪未成年人救助保护中心（个） |
|-------|---------------|---------------|--------|-----------------|
| 2007 | 154.4 | 15.4 | 1261 | 90 |
| 2008 | 157.3 | 15.6 | 1334 | 88 |
| 2009 | 168.1 | 14.5 | 1372 | 116 |
| 2010 | 171.9 | 14.6 | 1448 | 145 |

其次，新型救助政策的实施推动了以儿童需要为本的救助政策的加快构建。本文简要列举了近年国家有关部门出台的流浪儿童救助保护的相关政策，并将各项政策中的重点简要标出，如下表：

表2：2003年至2011年流浪儿童救助政策发展情况

| 年份 | 政策名称 | 政策重点内容摘录 | 主要特点 |
|------|---|---|--|
| 2003 | 国务院颁布的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》 | 公安机关和其他有关行政机关的工作人员在执行职务时发现流浪乞讨人员的，应当告知其向救助站求助；对其中的残疾人、未成年人、老年人和行动不便的其他人员，还应当引导、护送到救助站。 救助站对受助的残疾人、未成年人、老年人应当给予照顾 | 明确了流浪未成年人作为重点服务对象，应该受到有关部门的重点服务和照顾，突出了“未成年人”的特殊地位。 |
| 2003 | 民政部出台的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》 | 对受助人员中的残疾人、未成年人或者其他行动不便的人，救助站应当通知其亲属或者所在单位接回。属或者所在单位拒不接回的，省内的由流入地人民政府民政部门通知流出地人民政府民政部门接回，送其亲属或者所在单位 | 明确了“流浪未成年人”在救助过程中作为强制性和制度性保护对象，必须经由有关部门或其监护人的护送下回归家庭。 |
| 2004 | 国务院发布的《中共中央国务院关于进一步加强对改进未成年人思想道德建设的若干意见》 | 民政部门及其所属的儿童福利机构和流浪儿童救助保护机构，要按照《中华人民共和国未成年人保护法》等有关法律法规的要求，做好孤残儿童合法权益的保护工作和流浪儿童的救助保护工作。” | 明确了“流浪未成年人”救助保护的职能部门和工作法律依据。 |
| 2006 | 十九部委联合下发的《关于加强流浪未成年人工作的意见》 | 流浪未成年人是社会弱势群体，他们生活在街头，衣食无着，处境艰难，合法权益难以得到充分保障。他们容易被犯罪分子引诱和利用，误入歧途，走上违法犯罪道路，影响国家的长治久安。 流浪未成年人工作是一项兼具救助性、福利性和管理性的工作。 努力促使流浪未成年人回归社会。对流浪未成年人提供的救助保护只是临时性措施，要通过采取积极有效的方法，为流浪未成年人回归主流社会创造条件 | 明确了流浪未成年人的特殊地位，确定了流浪未成年人救助保护工作的基本性质、原则和目标等。 |
| 2006 | 民政部出台的《流浪未成年人救助保护机构基本规范》 | 教育、保护流浪未成年人应当适应其身心特点，以和蔼、文明的方式开展工作，充分尊重和理解受助未成年人的合理愿望和正当要求，严禁殴打、辱骂、恫吓、体罚受助未成年人。 流浪未成年人——指18周岁以下，脱离监护人有效监护，在街头依靠乞讨、捡拾等方式维持生活的未成年人。 | 明确了流浪未成年人的基本定义和提出人性化的救助理念，突出尊重流浪未成年人身心特点和个性需要的意义和要求。 |
| 2009 | 五部委联合下发的《关于进一步加强城市街头流浪乞讨人员救助管理和流浪未成年人解救保护工作的通知》 | 流浪未成年人是特殊社会弱势群体，需要全社会的关心和帮助。 加强流浪乞讨儿童的采血和检验比对工作。对街头流浪乞讨和被组织从事违法犯罪活动的未成年人一律采血，经DNA检验后将数据录入全国打拐DNA数据库。 | 明确了流浪未成年人的特殊地位，并明确政府有关部门对流浪未成年人的强制性保护措施。 |
| 2011 | 国务院办公厅出台的《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》 | 受人口流动加速、一些家庭监护缺失和社会不良因素影响，未成年人流浪现象仍然存在，甚至出现胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨和实施违法犯罪活动等问题，严重侵害了未成年人合法权益，妨害了未成年人健康成长。 做好流浪未成年人救助保护工作，关系到未成年人的健康成长，关系到社会和谐安定，关系到以人为本执政理念的落实。及时有效救助保护流浪未成年人，是各级政府的重要职责。 坚持未成年人权益保护优先。把未成年人权益保护和健康成长作为首要任务 坚持源头预防和综合治理。综合运用经济、行政、司法等手段，落实义务教育、社会保障和扶贫开发等政策，强化家庭、学校、社会共同责任，不断净化社会环境，防止未成年人外出流浪。 | 明确了流浪未成年人救助保护工作的核心原则，并按照流浪未成年人的需要和群体特点，提出了比较全面丰富的救助保护工作的指导思路 and 主要措施。 |

有学者认为新贫穷等社会群体的出现使许多新的社会需要呈现在我们面前，为了满足这些新的社会需要，我国社会福利制度进行了扩展、转型、创新。从上图的信息分析来看，流浪儿童救助政策的发展也是旨在根据流浪儿童的需要建立相应的救助政策体系，为流浪儿童的发展构建一个宏观的支持网络，通过政策优化来促进这部分弱势儿童的社会福利水平的改善。近十年的政策导向具有以下特点：一是流浪儿童地位不断提升，政府在制定和完善救助保护政策过程中，逐步将流浪儿童认定为“社会弱势群体”和“特殊社会弱势群体”，流浪儿童作为一类特殊群体，将从政

策保护和服务提供方面获得更多的保障；二是流浪儿童救助保护工作不断加强，国家从最初的救助办法里明确流浪儿童的有关条款到专门出台流浪儿童救助政策，参与的部门数也在增加，强化了机构、人才、资金方面的保障力度，有力地加强了工作力度；三是流浪儿童的权益保护不断加强，国家先后出台政策，严格要求有关部门在救助保护流浪儿童的过程中要强化对儿童权益的保护，设立单独的儿童救助保护机构开展救助工作，严禁工作人员在生理上、心理上 and 人格上进行各种伤害和摧残，明确要求公安机关介入解救保护流浪儿童的行动，国家并在下一步启动“送流浪儿童回家”的专项行动，从而加强了流浪儿童的权益保护和发展；四是流浪儿童需要得到更大程度的满足，国家对流浪儿童的救助保护从最初的基本生活保障，扩展到权益维护、心理救助、就业指导、技能培训、非正规和正规教育等方面。

我们的政策发展是在不断接近以人为本的要求，并开始重视流浪儿童的主体地位。但在有关流浪儿童救助保护的法律法规尚未出现之前，我国的有关流浪儿童的政策多以政府部门的通知、意见和办法等形式出现，尚未上升到法律的高度。有学者认为我国有关青少年的政策大都以文件、通知的形式，比较集中体现政治性的内涵，以立法的形式确立的青少年政策很少，青少年政策的权威性和强制性不够，政策的福利性体现不足。加强流浪儿童救助保护政策系统的构建，既是促进流浪儿童健康发展的有效途径，也将是社会建设，促进社会弱势群体发展的重要举措。

三、需要为本的流浪儿童救助政策构建

纵观近十年来针对流浪儿童的调查研究以及救助保护实践情况，多数是立足在“问题论”的基础上的，即界定流浪儿童为“被家庭抛弃、被社会驱逐、外表污浊、灵魂肮脏”的完全流浪的儿童，这些流浪儿童的人品是“放荡不羁、顽劣成性、好逸恶劳、邪恶虚诈、追求享受、寄生腐朽、自暴自弃、自我否定、人格扭曲”。在这种思想的主导下，针对流浪儿童制定的政策和实施的救助保护往往带有较为浓重的行政性、强制性和控制性，并不利于流浪儿童的身心健康发展。在反思之前的流浪儿童救助政策的过程中，我们需要考虑政策绩效如何？政策目标是否达成？是否为流浪儿童所接受与认同？是否遵循了和谐社会建设的以人为本原则？反思这些问题，对我们解构以往的救助政策，选择以流浪儿童需要为本的视角重构社会政策体系具有重要的作用。

在设计流浪儿童救助保护服务制度和选择政策模式时，我们要充分考虑我国的国情，也要遵循国际通用的有关原则，尽快建立健全中国儿童福利政策框架与制度安排，这样，才能真正坚持“儿童优先”原则，满足流浪儿童的需要，更好地解决流浪儿童问题。以人为本的思想主要来源于社会工作理论，有学者认为满足服务对象需要是中国本土社会工作模式建立的至高无上的原则，需要为本就是以人为本，具体地说就是以服务对象的需要为社会工作模式的核心。可见构建需要为本的流浪儿童救助保护政策已是当务之急，我们需要在现有的流浪儿童救助保护政策体系的基础上，进一步总结本土经验和吸纳国际优先经验，加快人性化的救助保护政策体系的建立健全。

马斯洛的需要层次理论明确指出，人类的需要包括五个层次，由低到高为生理上的需求，安全上的需求，情感和归属的需求，尊重的需求和自我实现的需求。那么以需要为本的救助保护政策体系需要从政策设计到政策执行过程中，逐步在保障流浪儿童基本生活需要的基础上，不断帮助他们实现更高层次的需要。从我国社会转型过程来看，社会建设的目标是建设全面小康社会，这必然要选择适度普惠型社会福利制度为其途径。有学者提出，当中国转型到经济建设与社会建设并重的过程中，社会福利目标定位就需要要从国家为本转型到需要为本，需要为本就是以人为本。可见，建立需要为本的流浪儿童救助保护政策是社会转型过程中的必然趋势和选择，它体现了一个社会的文明程度和社会发展进程。

需要为本的流浪儿童救助保护政策体系，是坚持“儿童优先”、“流浪儿童为本”的原则，它就是要根据流浪儿童的个性特征和群体需要，制定住房、医疗、教育、就业、生活保障等各种权益维护的发展的政策，并由这些政策形成互补式、立体式和全方位的政策支持体系，全面保障流浪儿童的生活和合法权益，构建一个健康有序的社会环境和制度环境帮助他们预防流浪和正确回归，并更好地提升生活质量，增进社会福利。在构建需要为本的流浪儿童救助保护政策的过程中，需要注意几个问题。一是要解构“问题论”的思维方式，要借助社会工作的优势视角、抗逆力等新视角重新审视儿童的生存状况和能力；二是尊重流浪儿童的自主选择，今后的政策制定和执行过程中，要逐步弱化和消除这些不符合流浪儿童需要的行为，这些行为主要表现为院舍封闭式强制性救助，认定流浪儿童无完全民事行为能力采取强制性护送，流浪儿童接受救助机构制度性的管理与服务，流浪儿童被公安机关变相强制接受救助，流浪儿童难以自主选择放弃救助和自主就业等；三是要尊重流浪儿童的主体地位，无论服务，还是政策体系，其目标指向是改善流浪儿童生存状况和促进流浪儿童全面发展。事实上，流浪儿童并非是单方面的被动受助者，而应该也是能动的政

策主体。因为他们有自己的思维和经验，有自己相对独立的社会认知和情感。因此，在推进流浪儿童救助工作中应该多以流浪儿童视角来分析和制定政策，并探索吸纳流浪儿童参与政策法规的制定和参与有关流浪儿童成长的各项服务活动和项目，真正让流浪儿童成为制度规范的制定者和遵守者；四是要辩证地看待“需要为本”的原则，尊重儿童的需要，不是纵容他们提出许多无理的要求，对他们的需要不折不扣地予以满足，而是要做好张弛有度，既符合流浪儿童的发展需要，也符合政策法规和社会发展的要求。

四、结论

流浪儿童问题是一个由来已久的问题，是社会发展到一定阶段的必然产物。纵观世界各地，流浪儿童问题是各国的难题。我国处于社会转型的关键期，人口流动规模空前，自然流浪儿童出现的高峰期将必然出现一阶段。虽然，流浪儿童占总人口比重很小，但其潜在的不良社会影响不容忽视。构建需要为本的流浪儿童救助保护政策体系，必须考虑在政策体系设计中，广泛动员政府、社会和市场三大主体的参与，形成多元制度支撑、多元主体参与、多元资源整合的制度引导机制，加快建立需要为本的儿童社会福利制度体系和制度安排。只有这样，才能更好地解决流浪儿童问题，为稳定家庭结构，实现社会稳定和可持续发展提供坚强保证。

参考文献：

- [1] 国务院妇女儿童工作委员会办公室、石家庄市保护流浪儿童研究中心课题组. 流浪儿童保护机制和对象研究[J]. 中国妇运, 2005 (6).
- [2] 陆学艺. 当前中国社会结构与社会建设[J]. 新华文摘, 2010, (22).
- [3] 陆学艺. 当前中国社会结构与社会建设 中国社会建设与社会管理: 探索·发现[C]//王思斌. 社会政策视角下的城乡协调发展与和谐社会建设. 北京: 社会科学文献出版社, 2011年.
- [4] 刘志红. 流浪未成年人的心理特征与心理救助[J]. 湖南师范大学教育科学报, 2008, (1).
- [5] 薛在兴. 社会排斥理论与城市流浪儿童问题研究[J]. 青年研究, 2005, (10).
- [6] 齐芳. 流浪儿童的社会排斥与社会融合[J]. 青年探索, 2008, (3).
- [7] 李晓凤、李细香. 社会排斥视角下问题流浪儿童的生命历程研究[J]. 当代青年研究, 2010, (11).
- [8] 程福财. 流浪儿童的街头生活及其“受害”——基于民族志调查的发现[J]. 青年研究, 2006, (9).
- [9] 毛振华. 社会福利与社会建设[C]//彭华民. 社会需要路径下的中国社会福利发展框架研究. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [10] 陆士桢、陆玉林、吴鲁平. 社会排斥与社会整合——城市青少年弱势群体现状与社会保护[J]. 中国青年政治学院学报, 2004年第23卷第5期.
- [11] 李晓凤. 流浪儿童在中国社会的主流论述与研究新取向[J]. 当代青年研究. 2009, (11).
- [12] 刘继同. 中国儿童福利政策模式与城市流浪儿童议题[J]. 青年研究, 2003, (10).
- [13] 彭华民. 需要为本的中国本土社会工作模式研究[J]. 社会科学研究, 2010, (3).
- [14] 彭华民. 论需要为本的中国社会福利转型的目标定位[J]. 南开学报, 2010, (4).