

基于社会保障理论的孤残儿童福利研究

鄧玉玲

(浙江理工大学 法政学院, 浙江 杭州 310018)

摘要:目前社会救助保障制度已基本覆盖浙江省孤残儿童,大部分孤残儿童享受养育、医疗、康复、教育等方面的优惠政策,基本权益得到有效保障。但是,孤残儿童保障政策制定和实施、儿童福利机构的建设也存在一些问题。应加强各部门之间的组织协调,合力推进儿童福利事业发展;出台儿童福利保障政策,建立完善新型孤残儿童福利体系;加强儿童福利机构自身建设,提升可持续发展能力;积极稳妥推行家庭寄养工作;加强舆论宣传,弘扬爱心助残助孤义举,推动孤儿福利事业与慈善事业共同发展。

关键词:孤残儿童福利事业;儿童福利保障;儿童福利体系;儿童福利机构;家庭寄养

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1674-1668(2011)01-0086-12

The Research of Orphan and Handicapped Children's Welfare Based on Social Security Theory

ZH I Y u-ling

(The Law and Politics College, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018 China)

Abstract In order to protect the rights of living and developing of orphan and handicapped children, we do this research. Methods are literature quality and quantity. The paper finds that social security system of Orphan And Handicapped children has set up. Most Orphan And Handicapped children have the advantage of cultivating medicine, healing and education, basic right has been guaranteed, but there are some problems on the set and implement of policy of security to Orphan And Handicapped children, as well as the construction of children welfare. In the end, the paper makes some conclusions.

Key words orphan and handicapped children welfare; children welfare security; children welfare system; children welfare institution; home foster

1 引言

胡锦涛总书记曾经指出“孤残儿童是社会最弱小、最困难的群体,他们最需要呵护、最需要关爱。”推进对孤残儿童的生存及发展的保障,是公共服务均等化、推行普惠制福利模式的重要举措。浙江省作为经济发达地区,完全有能力在全国范围内建立示范性的孤残儿童社会福利体系。了解孤残儿童的养育、医疗、教育、康复等实际状况,研究发现存在的现实问题,完善儿童福利政策,具有重要的现实意义和深远的历史意义。2009年2月至2009年6月,浙江理工大学社会工作系、浙江省民政厅社会福利处联合组成课题组,开展

收稿日期: 2010-09-14

基金项目: 浙江理工大学社会工作系重点专业建设(浙理工教[2006]51号),浙江省民政厅课题《浙江省孤残儿童社会福利体系研究》(1006003-M)。

作者简介: 鄧玉玲(1972-),女,浙江理工大学社会工作系副教授,硕士生导师,上海大学社会学系在读博士研究生,美国天普大学社会学系访问学者,主要从事社会福利与社会保障方面的研究。

了《浙江省孤残儿童社会福利体系研究》。研究浙江省孤残儿童现状、孤残儿童养育中的问题、儿童福利机构的运作体制、管理方式等现实问题,一方面有利于儿童福利理论的发展,另一方面有利于儿童福利工作的推展。

2 研究框架及研究方法

2.1 研究对象的界定

(1)孤残儿童。关于孤儿,辞源、法规、行政管理有不同的界定。权威的《现代汉语词典》中,“幼年丧父或者父母双亡的”被称为“孤儿”。法规意义上的“孤儿”,主要见于民政部发布的有关文件。1989年4月17日民政部发布的《关于贯彻执行〈军人抚恤优待条例〉若干具体问题的解释》本条所说的“孤儿”,是指革命烈士、因公牺牲军人、病故军人的未满18周岁的子女且丧失父母(抚养人)者。1992年8月11日《民政部关于在办理收养登记中严格区分孤儿与查找不到生父母的弃婴的通知》规定:我国《收养法》中所称的孤儿是指其父母死亡或人民法院宣告其父母死亡的不满14周岁的未成年人。行政管理中的“孤儿”,民政部在《全国孤残儿童信息系统用户使用说明》的第二章“术语解释”中作了界定,该系统所称“孤儿”包括:①父母双亡或法院宣告父母死亡的0-18岁儿童;②父母一方死亡,另一方未履行监护照料义务1年以上的0-18岁儿童;③查找不到生父母的0-18岁儿童;④父母双方未履行监护照料义务1年以上的0-18岁儿童(汪自成,2008)。我们在实际研究时,主要研究0-18岁的在院孤儿(包括儿童福利机构内养育、家庭寄养,以下简称机构养育、家庭寄养)和社会散居孤儿。

(2)儿童福利。对此概念国内外有不同界定。《联合国儿童权利宣言》(1959)将其界定为:凡是以促进儿童身心健全发展与正常生活为目的的各种努力、事业及制度等均称为儿童福利。美国儿童福利联盟(CWLA)认为儿童福利是社会福利中特别以儿童为对象,提供在家庭中或其他社会机构所无法满足需求的一种服务。《美国社会工作年鉴》指出儿童福利旨在谋求儿童愉快生活、健全发展,并有效地发掘其潜能,它包括了对儿童提供直接福利服务,以及促进儿童健全发展的有关的家庭和社区的福利。在中国学者的研究中,一般将儿童福利的概念分为广义和狭义两种。广义儿童福利是由国家或社会为立法范围内的所有儿童普遍提供的旨在保证正常生活和尽可能全面健康发展的资金与服务的社会政策和社会事业,从内涵来讲它具有普遍性、发展性、社会性(陆士祯,1997)。狭义儿童福利是指政府和社会为有特殊需要的儿童及其家庭提供的各种支持、保护和补偿性服务,所谓有特殊需要的儿童是指儿童的生理、心理和发展需要不能在家庭中得到恰当的或充分满足的儿童;自身的发展、情感或行为需要超过了在家庭环境中能够满足的程度或不适宜继续在家庭中生活的儿童;由于各种原因失去家庭依托的儿童(徐月宾,2002)。我们认为儿童福利是对儿童时期的生理、心理、社会环境提供满足需要、促进发展的社会政策、专业科学知识以及具体行为等的总称。

2.2 研究的理论基础

2.2.1 风险社会理论

1986年德国著名社会学家贝克在其德文版的著作《风险社会》中首次提出“风险社会”的概念,用来描述后工业社会。1992年该书被马克·里特译成英文后,风险社会作为一种概念和理论被更多的西方学者以及公众接受。在人类社会的发展历程中,先后经历了三个风险阶段,即自然风险、工业风险和风险社会阶段(引自张广利,2008)。孤残儿童中许多是弃婴(儿),被遗弃的原因多样。而他们中许多又患有因生态污染、环境恶化等原因而产生的疾病,如两性畸形、视母细胞癌、先天性心脏病、唇腭裂……等,残疾种类之多,令人震惊。这些无辜而又可怜的生命,是风险社会的弱势群体。

2.2.2 弱势群体理论

一般认为,弱势群体是社会弱势群的简称。它主要是一个用来分析现代社会经济利益和社会权力分配不公平、社会结构不协调、不合理的概念。社会学关于社会问题的研究、社会学的分支学科社会工作和社会福利的发展和普及,可以说是推动弱势群体概念成为社会科学主流话语之一的重要因素。孤残儿童是弱势群体。经济学上的“木桶效应”原理告诉我们:水的外溢并不取决于木桶上最长的木板,而取决于最短的木板。与此形象的比喻类似,社会风险最容易在承受力最低的社会群体身上爆发。所以,弱势群体作为承受力

最低的社会群体应当得到社会的普遍关注。

2.2.3 社会分层理论

社会分层基本涵义是,根据不同的社会等级标准,把社会成员划分成不同的层次。现代社会分层机制,主要是通过职业、职位及报酬体系将人们分别按照能力、学识划分在不同的社会阶层。张文宏结合新马克思主义和新韦伯主义及结构功能主义的阶级分类和社会分层标准,以职业分类为基础,结合生产资料的占有关系、人们在正式组织中的权威关系、所掌握的专业技能以及教育获得、收入等指标,将中国社会人口划分为专业行政管理阶层、普通白领阶层、小雇主阶层、工人阶层和农民阶层。这五个阶层在组织资源、经济资源、文化技术资源、经济收入、教育获得及权威等层面存在不同特征(张文宏,2006)。孤残儿童按照生活场所,分为在院孤儿(包括儿童福利机构养育、家庭寄养,以下简称机构养育、家庭寄养)和社会散居孤儿。寄养家庭和社会散居家庭都对孤残儿童承担着抚育和教育功能。寄养家庭和社会散居家庭在社会经济等级中的位置,在代际传承和教育资本获得上都对孤残儿童产生了影响。

2.2.4 社会保障的公平理论

社会保障是社会公平程度评价的客观标志,社会保障制度的建立和完善有利于社会公平的实现。社会保障的公平理论推动着社会保障的发展。罗尔斯、诺齐克和德沃金是当代社会保障的公平理论的杰出代表,分别提出了机会均等与分配正义、过程公平、权利平等的理论。罗尔斯认为,一个公正社会的决定性标准取决于社会中处境最差的人的位置如何,应该努力改善环境最差者的状况,从而达到相对平等。诺齐克认为“最少受惠者”需要依靠社会的调节,例如个人的捐赠和慈善机构等来解决。德沃金认为为了确保和保障社会成员获得并实现“积极的”自由与权利,应该由政府出面采取一定的法律手段和税收措施,创造用以实现“积极自由”的社会条件(引自张广利,2008)。关注孤残儿童,保障其生存权、发展权,需要政府、社会各界的协力合作。运用法律手段、经济手段、行政手段,为孤残儿童的生存奠定坚实物质基础。通过个人捐赠、慈善救助等,为孤残儿童提供一个发展的良好氛围。

2.3 研究方法

本课题主要研究方法为文献研究法、定性研究法(焦点小组、参与式观察和深入访谈)、定量研究法(报表、调查问卷)。

2.4 研究框架

本课题研究框架如图 1。

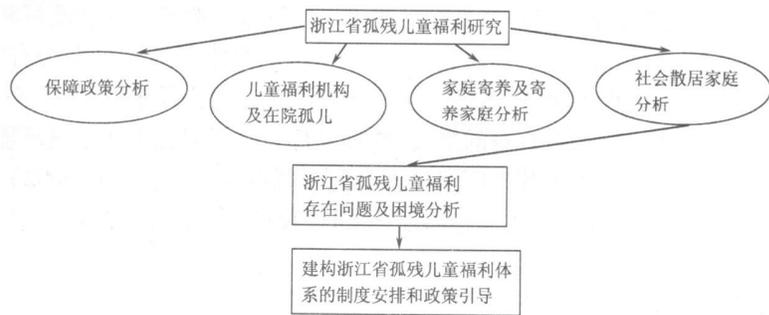


图 1 研究框架

3 浙江省孤残儿童福利状况实证研究

3.1 孤残儿童保障政策分析

浙江省历来高度重视加强孤残儿童救助工作。特别是近几年来,在各级党委、政府的领导及社会各界的关心支持下,民政等部门通过认真贯彻落实孤儿救助法律法规和政策文件精神,切实加大孤儿救助工作力度,有力地推进了孤残儿童福利事业快速发展。目前社会救助保障制度已基本覆盖浙江省孤残儿童,大部分孤残儿童享受养育、医疗、康复、教育等方面的优惠政策,基本权益得到有效保障。

一是依托最低生活保障,建立相应的救助制度和福利保障制度。据对全省 60 多个社会福利机构调查,有近 40 个机构内孤儿纳入城镇“三无”保障对象,享受当地城镇“三无”供养标准;有近 20 个机构内孤儿被纳入低保保障对象;少数地方的标准较高,按低保补助标准的几倍,或在低保的基础上再由财政实施补助。据对全省 80 个县市的散居孤儿调查,有 72 个县的社会散居孤儿纳入了最低生活保障对象,并给予全额低保补助,有 5 个县给予差额补助。有的地方除全额低保外,还设立财政专项补助。

二是通过参加城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗保险等形式,保障孤残儿童的生命健康。采用城市医疗保险、新型农村合作医疗等医疗保险形式,保障孤残儿童的生命健康。据调查,浙江省绝大部分机

构孤儿已纳入城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗体系,其余的实施财政全额报销。浙江省散居孤儿享受的医保有城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、医疗救助和少儿医保等形式。对享受“三无”和“五保”补助的孤儿,省级财政还按每人每年300元给予医疗补助。另外,由于机构孤儿和社会散居孤儿均已纳入最低生活保障,因此均享受医疗救助。

三是通过“残疾孤儿手术康复明天计划”和“残疾人共享小康工程”,有计划地实施稳步推进残疾孤儿手术康复。2004年6月,浙江省启动实施“残疾孤儿手术康复明天计划”,依托浙江民政康复中心建立康复基地,为城乡各类社会福利机构中0至18周岁具有手术适应症的残疾孤儿实施手术康复。积极组织实施孤残儿童手术康复。开展唇腭裂患儿术后语音矫治和脑瘫儿童康复等工作,努力改善残疾孤儿的生存状况,提高其生活质量。2007年,浙江省民政厅制定《浙江省“残疾孤儿手术康复明天计划”管理办法》,建立“明天计划”长效机制,逐步扩大“明天计划”覆盖范围。2008年浙江省启动实施残疾人共享小康工程,为家庭人均年收入在低保标准150%以内,有适应症并有康复需求的残疾人提供助明、助听、助行以及聋儿听力言语康复训练和脑瘫儿童康复训练等康复服务,符合条件的社会散居孤儿均被纳入其中。

四是实行全日制义务教育和特殊教育相结合的原则,保障普及孤残儿童的教育水平。健康孤儿全部在全日制学校随班就读,享受低保对象教育优惠政策,义务教育阶段免除书费、学杂费等。有的地方对纳入低保、在高中、高职就读的孤儿减免学费或按照一定比例减免学杂费。目前,浙江省已广泛开展对脑瘫、弱智、聋哑等各类残疾儿童的特殊教育、康复工作。有条件的儿童福利机构已经设置了特殊教育机构。

五是对孤儿的住房、就业无特殊政策,均依托最低生活保障制度,解决孤儿的住房、就业等困难。目前浙江省孤儿住房问题主要靠廉租房政策和危房改造政策予以解决,城镇孤儿享受廉租房优惠政策(货币化补助);农村孤儿享受危房改造政策(县、乡、村出资改造)。在就业方面,孤儿尤其是残疾孤儿的就业压力很大,机构孤儿成人后,具有劳动能力的基本上都由民政部门帮助解决工作。

3.2 儿童福利机构状况

3.2.1 儿童福利机构

狭义的儿童福利机构是养育孤儿的机构,从广义上看儿童福利机构分为三类:收养型的儿童社会福利机构、康复型的儿童福利机构、教育型的儿童福利机构。此外,对痴呆和重残儿童实行终身养育。我们在进行调查时,符合下列条件之一的,即认定为儿童福利机构:(1)编办、批文里有收养弃婴的职责的;(2)设科、挂牌儿童部;(3)独立场所、独立帐号、独立法人;(4)儿童福利院、光荣院、敬老院三个牌子一套班子。符合上述条件之一的儿童福利机构有64个。

3.2.2 儿童福利机构人力资源分析和能力建设

根据人力资源管理理论,人力资源管理包括人员的聘用、培训、激励、维持等。我们对64个儿童福利机构普发了调查问卷,回收了38份。现根据儿童福利机构调查问卷以及实地走访儿童福利机构的情况,对儿童福利机构人力资源状况和能力建设予以分析。

(1) 儿童福利机构现有的人力资源分析

根据我们回收的调查问卷,38家儿童福利机构共有929名工作人员,平均每家儿童福利机构有24名工作人员。在问到儿童福利机构“现有人员是否可应付目前服务”时,认为“非常不足”的占7.9%，“不足”的占31.6%，“一般”的占42.1%，“足”的占15.8%，“非常足”的占2.6%。儿童福利机构负责人认为机构人员流动性非常大的占3%,大的占5%,一般的占32%,小的占34%,非常小的占26%(参见图2)。人员的流动大不利于行业、机构的经验积累、影响服务的发展。影响人员流动的因素包括外部环境、自身因素等。如个人发展机会、薪水高低、工作环境等。总体来说,儿童福利机构工作人员的晋升机会较少、收入一般,直接工作对象是孤残儿童(有些患有残疾、不知名的传染病等),可以说是一个特殊高危行业。

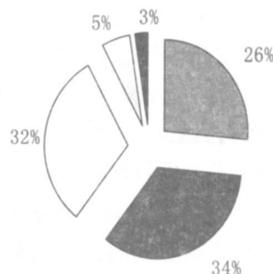


图2 儿童福利机构工作人员流动状况分析

(2) 儿童福利机构的人力资本投资

人力资本也称人力投资,包括人的知识、技能、体力的总和,其中的知识与技能主要是通过教育投资获得的。人力资本投资的收益包括货币收益、社会收益和心理收益等。根据我们调查,儿童福利机构比较重视工作人员的人力资本投资,63.2%的儿童福利机构有年度人员培训和新入职人员培训。培训内容会有社会工作者、心理健康、康复保健师、育婴师、护理员、消防等。培训有利于提升儿童福利机构工作人员的专业素质,提高其服务水平。

(3) 儿童福利机构的奖惩制度

奖惩制度是人力资源管理重点之一,是管理的指挥功能中激励、动机的要素。奖励办法有加薪、奖金、表彰、提供旅游机会、提供晋升机会等。惩罚办法也是多元化。儿童福利机构建立有效的奖惩制度,可以提升其人力资源管理水平,提高其组织运行效率。据我们调查,94.7%机构有奖惩制度,过去一年86.8%机构正式表彰过员工。建立正式的奖惩制度,改变管理态度和路径之一是培训管理者。

(4) 儿童福利机构的义工

义工也称为志愿者,分为注册的志愿者和不注册的志愿者。根据我们调查,92.1%的儿童福利机构过去一年有义工来机构进行服务。绍兴儿童福利院制定了甄选志愿者的办法,首先对其健康状况、职业、学历等进行审核,然后对符合条件的义工进行服务试用。

(5) 儿童机构内外的沟通、协调

计划、组织、控制、协调是管理的四大重要环节。有效的沟通、协调能确保一个组织的顺利运行。现代优质管理强调“全员参与”的原则,而全体会议是“全员参与”的有效载体,也是机构内部沟通的重要形式。从机构每年召开全体会议的密度看,55.3%的机构每月开一次会,23.7%的每三个月一次,10.5%的半年一次,2.6%的一年一次。从机构外部沟通情况看,23.7%的机构与其他社会福利机构作了沟通合作,86.8%的机构过去一年与其他儿童福利机构的同行作过交流(参见图3)。

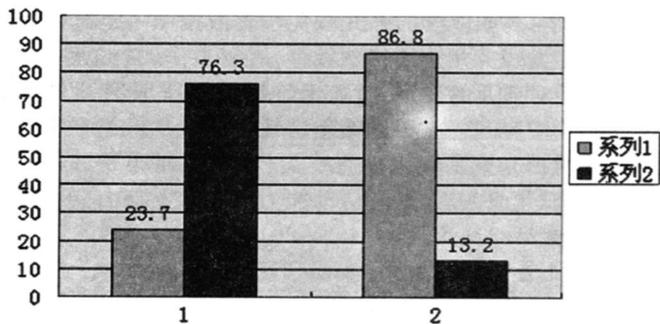


图3 儿童福利机构与同行的沟通、合作和交流

(6) 儿童福利机构的信息化水平

21世纪,我国社会面临信息化、网络化的挑战。以计算机技术、数字网络技术为标志的现代信息传输技术,正日益影响和改变着人们的工作和生活。李一认为,互联网络发展产生的社会影响,最突出的表现是“虚拟的”网络化生存形态的出现。这种有别于以往的全新的生存方式,在个人、机构(团体、共同体)以及社会整体这三类不同的对象层次上,都各有其具体展现。就互联网络发展之社会影响的实质性内容来说,基本可以归结为两个方面,一是上述三类对象都获得了一种全新的存在形态;二是这三类对象在交往互动方式(或运行形态)上,也都在发生较大的改变(李一,2007)。

目前儿童福利机构办公室92.1%有电脑,71.1%可用互联网检索资料,日常文字处理、信息传达、讲座培训、档案处理、资讯查询等都可以借助现代信息技术进行。另外,10.5%的机构有自己的网站,网站建立、网页及时更新有利于机构形象塑造和服务推广。

3.3 家庭寄养及寄养家庭分析

根据《浙江省民政厅转发民政部关于发布〈家庭寄养管理暂行办法〉的通知》,寄养家庭是指经过规定的程序,受县级以上地方人民政府民政部门或者民政部门批准的家庭寄养服务机构委托,寄养不满十八周岁的孤儿、查找不到生父母的弃婴和儿童的家庭。家庭寄养是为孤儿、弃婴回归家庭,融入社会而采取的一种养育方式。寄养家庭是一类特殊的家庭,这类家庭更接近于“户”,以共同居住为标志,而不是以婚姻关系、血缘关系、收养关系为标志。寄养家庭与寄养儿童没有婚姻、血缘、收养关系,县级以上地方人民政府民政部门

承担寄养儿童的监护权。

调查采用分层随机抽样的方法, 结合区域发展特点和寄养家庭比例, 选定了杭州市本级、杭州市临安市、温州市鹿城区、湖州市德清县、绍兴市本级、台州市椒江区、丽水市莲都区的 68 个家庭作为调查单位, 回收有效样本 63 份。寄养家庭基本情况如下 (表 1)。从数据来看, 寄养家庭以 3 人户为多, 寄养家庭的经济来源主要是打工和务农, 寄养家庭自评经济状况一般的比较多, 寄养家庭目前寄养人数以 1 人为多, 寄养时间为 3 年的比例最高, 寄养家庭中 71.4% 是农村户口, 28.6% 是城镇户口。

表 1 寄养家庭基本情况 (一)

家庭人口数	样本数	%
1	4	6.3
2	4	6.3
3	23	36.5
4	14	22.2
5	11	17.5
6	4	6.3
7	2	3.2
9	1	1.6
合计	63	100.0

表 1 寄养家庭基本情况 (二)

家庭主要经济来源	样本数	%
务农	22	34.9
打工	28	44.4
子女赡养	1	1.6
经商	12	19.0

表 1 寄养家庭基本情况 (三)

自评家庭经济状况	样本数	%
较差	1	1.6
一般	30	47.6
较好	24	38.1
好	8	12.7

表 1 寄养家庭基本情况 (四)

目前寄养人数	样本数	%
1	37	58.7
2	22	34.9
3	4	6.3

表 1 寄养家庭基本情况 (五)

寄养时间	样本数	%
1 年	7	11.1
2 年	13	20.6
3 年	43	68.3

表 2 寄养家庭户主夫妻基本情况 (一)

	29 岁以下		30-40 岁		41-64 岁		65 岁及以上		总计	
	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%
妻子	7	11.1	14	22.2	37	58.7	5	7.9	63	100.0
丈夫	7	11.1	9	14.3	41	65.1	6	9.5	63	100.0

表 2 寄养家庭户主夫妻基本情况 (二)

	经商		农民		工人		打工		其他	
	样本数	%								
妻子	9	15.8	32	56.1	4	7.0	8	14.0	4	28.6
丈夫	12	21.1	18	31.6	12	21.1	13	22.8	2	3.5

表 2 寄养家庭户主夫妻基本情况 (三)

	大专及以上学历		高中		中专		初中		小学	
	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%
妻子	3	5.9	6	11.8	1	2.0	39	76.5	2	3.9
丈夫	4	7.8	8	15.7	1	2.0	37	72.5	1	2.0

表 2 寄养家庭户主夫妻基本情况 (四)

	身体差		身体较差		身体一般		身体较好		身体好	
	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%
妻子	3	0.05	1	0.02	6	0.1	12	0.2	38	0.63
丈夫	1	0.02	1	0.02	9	0.15	9	0.15	40	0.67

寄养家庭户主夫妻的基本情况参见表 2。根据张文宏的观点, 中国社会人口划分为专业行政管理阶层、普通白领阶层、小雇主阶层、工人阶层和农民阶层。我们调查的寄养家庭户, 夫妻职业主要分为农民 (农民阶层)、工人 (工人阶层)、经商 (小雇主阶层)、打工 (工人阶层、小雇主阶层)。寄养家庭主要列于社会的中下层。

3.4 社会散居家庭分析

社会散居孤儿是父母双亡或事实上无人抚养的儿童 (包括父母一方死亡、艾滋孤儿、流浪儿童、服刑子女等)。调查采用分层随机抽样的方法, 结合区域发展特点和寄养家庭比例, 选定了温州市鹿城区、杭州市临安市、湖州市安吉县、丽水市龙泉市的 80 个家庭作为调查单位, 回收有效样本 75 份。根据我们回收的 75 份社会散居家庭调查问卷, 社会散居孤儿家庭的基本情况如下 (表 3 表 4)。根据民法通则, 社会散居孤儿的亲属等承担其监护人职责。从数据来看, 社会散居孤儿的监护人多为其祖父母, 约占调查样本的一半。社会散居孤儿家庭的主要经济来源是务农, 经济状况差的居多, 家庭户口以农村户口为主。

表3 社会散居孤儿家庭基本情况(一)

家庭人口数	样本数	%
1	4	5.3
2	20	26.7
3	32	42.7
4	9	12.0
5	6	8.0
6	4	5.3

表3 社会散居孤儿家庭基本情况(二)

与孤儿关系	样本数	%
外祖父母	5	6.7
祖父母	48	64.0
姑妈	7	9.3
叔伯	8	10.7
姨妈	2	2.7
舅父	1	1.3
其他	4	5.3

表3 社会散居孤儿家庭基本情况(三)

主要经济来源	样本数	%
务农	39	52.1
打工	9	12.0
子女赡养	6	8.0
其他	21	28.0

表3 社会散居孤儿家庭基本情况(四)

自评家庭经济状况	样本数	%
差	32	42.1
较差	16	21.3
一般	22	29.3
较好	3	4.0
好	2	2.7

表3 社会散居孤儿家庭基本情况(五)

家庭户口	样本数	%
城镇	10	13.3
农村	65	86.7
合计	75	100.0

表4 社会散居孤儿家庭夫妻的基本情况(一)

	29岁以下		30-40岁		41-64岁		65岁及以上		总计	
	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%
妻子	1	2.0	2	3.9	27	52.9	21	41.2	51	100.0
丈夫	1	11.1	3	22.2	20	58.7	24	7.9	48	100.0

表4 社会散居孤儿家庭夫妻的基本情况(二)

	农民		打工		家务		教师		退休	
	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%
妻子	26	78.8	2	6.1	4	12.1	1	3.0	3	8.8
丈夫	28	82.4	3	8.8	-	-	-	-	-	-

表4 社会散居孤儿家庭夫妻的基本情况(三)

	高中		初中		小学		文盲	
	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%
妻子	1	2.4	5	12.2	19	46.3	16	39.0
丈夫	1	2.5	12	30.0	20	50.0	7	17.5

表4 社会散居孤儿家庭夫妻的基本情况(四)

	身体差		身体较差		身体一般		身体较好		身体好	
	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%	样本数	%
妻子	16	26.2	6	9.8	28	45.9	5	8.2	6	9.8
丈夫	17	28.3	8	13.3	25	41.7	4	6.7	6	10.0

根据数据,社会散居户主夫妻年龄偏大,妻子平均年龄59.37岁,丈夫平均年龄61.75岁。从文化程度看,夫妻为小学文化程度的比例都是最高的。从所从事职业来看,社会散居家庭户夫妻职业主要分为农民(农民阶层)、打工(工人阶层、小雇主阶层),从社会分层上看,位居社会中下层。

4 浙江省孤残儿童福利存在问题及困境分析

4.1 孤残儿童保障政策制定和实施中存在的问题

目前社会福利从救助型向适度普惠型转变,意味着社会福利从保障服务对象基本的生存权发展到保障服务对象的生存权、发展权。按照马斯洛的需要理论,人的需要分为生理、安全、社交、尊重、自我实现等,并且从低向高发展。因此,孤儿的养育、医疗、康复、教育、就业、住房等问题都需要通盘考虑。

(1) 缺少统一的孤儿福利保障政策

目前,全省没有制定统一政策,无统一养育、医疗、教育、康复、住房、标准和办法。政策在地区间有差距,在机构、散居孤儿有差距。孤儿救助机制还不够完善,缺少统一的针对儿童的政策;政策仅限于救助政策,未提升到福利政策层面;政策覆盖面不广,很多政策只限于机构孤儿,没有覆盖散居孤儿;同时在实际工作中部分优惠政策难以落实。

(2) 儿童福利保障力度不够,保障最低标准偏低

虽然浙江省对孤儿的保障标准不断提高,但目前孤儿的生活供养标准仍然偏低,离不低于当地平均生活

水平的要求还有一定差距。很多儿童福利机构都是通过社会捐赠贴补或综合福利机构供养社会老人收入来贴补孤儿生活和医疗开支。由于生活、医疗、康复、教育(特教)保障经费不足,造成孤儿日常门诊医疗无保障、术后康复难以为继、高中以上教育救助力度不够、早期特教空白等问题。

(3) 缺少完善的社会化服务网络

残疾儿童社会化服务网络建设与日益迫切的需求相比还有很大距离。社区残疾儿童康复特教服务设施和网络不完善、难以为社区残疾儿童及家长提供及时、必要的服务和支持。社会力量参与孤残儿童福利服务较少。

4.2 儿童福利机构面临的问题分析

(1) 缺少稳定的经费来源。目前儿童福利机构的资金大多来自政府财政拨款,采用零基预算方法,需要每年年初向市、县(区)财政申请。但是随着物质生活水平、生活成本的不断提高,福利院里每名儿童的生活消费支出也日益增多,显然现有的资助标准过低,已经满足不了儿童的基本生活需要。

(2) 现有儿童福利机构康复特教功能比较薄弱。近几年来通过实施“儿童福利机构建设蓝天计划”,全省儿童福利机构得到了明显改善,但设施功能仍不健全,在孤残儿童“养、治、教、康”服务中,特教和康复服务尤其薄弱。在充分发挥儿童福利机构技术和资源优势、服务社会残疾儿童方面也十分薄弱。

5 建构浙江省孤残儿童福利体系的制度安排和政策引导

5.1 加强各部门之间的组织协调,合力推进儿童福利事业

以省政府名义出台全省孤残儿童统一政策。建立健全政府领导、民政部门牵头、有关部门配合、社会各方面参与的工作机制,进一步明确政府责任,发挥部门优势,动员社会力量,形成左右联动、上下互动的工作格局,共同落实孤儿救助的资金和各项政策,切实解决孤儿成长过程中遇到的困难,保障孤儿的合法权益。建议将所有的残疾孤儿福利保障纳入“残疾人小康工程”和“六大行动计划”。

5.2 出台儿童福利保障政策,建立完善新型孤残儿童福利体系

建议将孤儿福利保障工作区别于其他救助工作,制定专门的孤儿救助政策,提高救助标准,扩大救助范围,细化救助内容,保证孤儿救助政策在现有实施基础上制度化,解决现存的制度化缺失问题。

(1) 制定全省统一的机构供养孤儿、社会散居孤儿最低养育标准,不断提高孤残儿童的生活水平。每名孤残儿童每月基本生活费补助不低于低保的2倍,机构孤儿基本生活费由省、市两级财政分担,社会散居孤儿基本生活费由省、市、县(区)三级财政分担。建立孤残儿童基本生活费增长机制,将基本生活费用水平与当地低保水平挂钩,同比例、同时间增长,确保孤儿基本生活不低于当地平均生活水平。

(2) 协调教育部门,提升孤残儿童教育水平。对于义务教育阶段的孤残儿童免除杂费和书本费,对于非义务教育阶段的要纳入现有资助政策体系,给予教育救助。依托福利机构开展孤残儿童特殊教育,有条件的地市儿童福利机构内建立特殊教育学校,辐射全市福利机构和周边社区残疾儿童。

(3) 提高孤儿大病医疗补助力度,为孤残儿童医疗临时性救助开辟“绿色通道”。非营利性医疗机构应当免费为孤儿提供基本的卫生医疗及康复服务;鼓励、支持医疗机构采用多种形式自愿减免孤儿医疗及康复费用。扩大“残疾儿童手术康复明天计划”手术病种和覆盖范围,逐步向低保散居孤儿延伸。切实落实“残疾人共享小康水平工程”,提升散居残疾孤儿医疗水平。

(4) 加强社区康复项目建设。在残疾儿童较多的社区建立工作站,按照个人——家庭——社区模式,由专业社工定期为机构、家长辅导,满足残疾儿童康复和后期康复需要。

(5) 因地制宜解决孤残儿童的就业、住房、土地承包等问题。孤残儿童成年后,各级政府部门应通过提供免费职业介绍、给予职业培训补贴、落实小额贷款、引导进城务工、进行技能培训等途径,帮助孤儿就业。符合廉租住房、经济适用房条件的无房孤残儿童,当地政府和建设部门应当优先安排。

5.3 加强儿童福利机构自身建设,提升可持续发展能力

(1) 按照“蓝天计划”和“基本公共服务均等化建设行动”要求,加快儿童福利设施建设步伐,确保建设

资金持久性投入。把儿童福利机构建设纳入地方建设规划,科学确定儿童福利机构的数量、布局和规模。拓展服务功能,在儿童福利机构中设立孤儿福利保障工作指导中心和指导站。

(2)加强队伍建设,着力提高工作水平。加大对儿童福利机构工作人员的培训,提升其专业水平。引入社工等专业人才,积极培育志愿者队伍。积极探索适应孤儿的救助模式,提高孤儿救助的服务质量,提高儿童福利机构工作人员的待遇水平。和高校社会工作专业联合培养社会工作硕士人才,定向社会福利机构。

(3)提高儿童福利机构工作人员的待遇水平,对思想素质好、有工作能力、业务专长的予以晋升,优先提供培训、进修、外出考察学习等机会。提高机构工作人员素质同时,在条件许可的儿童福利机构设立家庭寄养指导中心,对儿童工作进行指导。在儿童福利中心设立阅览室、培训班、日托班、长托班等,整合儿童福利机构资源为社会服务,采用公益性和低偿性相结合,有条件的可适当收费。

5.4 积极稳妥地推行家庭寄养工作

综合考虑年龄、文化程度、经济状况、家庭居住环境、健康状况等因素,对寄养家庭进行资格甄选,提高寄养家庭选择标准。设立儿童福利机构专门部门,负责对寄养家庭进行护理技能、疾病预防知识、育儿技巧等方面的培训和指导。

建立对寄养家庭工作评估制度,促进家庭寄养工作顺利开展。

5.5 加强舆论宣传,弘扬爱心助残助孤义举,推动孤儿福利事业与慈善事业共同发展

建立政府主导下的孤儿救助社会参与机制,积极引导和鼓励社会力量参与孤儿救助,提高社会资源的开发使用效率,营造有利于孤儿健康成长的舆论氛围和社会环境。鼓励慈善事业向孤残儿童倾注。积极倡议和组织社会各界人士开展形式多样的志愿者活动,奉献爱心,为孤儿提供及时、有效的服务。

参考文献:

中华人民共和国收养法 [Z].

民政部关于颁发《关于贯彻执行〈军人抚恤优待条例〉若干具体问题的解释》的通知 [EB/OL]. <http://www.kwtime.cn>

民政部. 全国残疾儿童信息系统用户使用说明 [Z].

陆士桢. 简论中国儿童福利 [J]. 华中师范大学学报 (哲学社会科学版), 1997, (6).

徐月宾. 社会福利组织的特征 [J]. 社会福利, 2002, (4).

汪自成. 如何界定“孤儿” [N]. 检察日报, 2008-06-28

张文宏. 中国城市的阶层结构与社会网络 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2006. 113-119.

张广利 (主编). 社会保障理论教程 [M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2008. 360-361, 323-359.

陈彦. 中美两国儿童福利制度的比较分析 [J/OL]. 湖南社会学网, 2008-09-28

吕学静. 日本孤残儿童的养育方式及对中国的启示 [J]. 社会福利, 2006(11): 14-16

李一. 网络行为失范 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007. 58-60

中国大百科全书·社会学卷 [Z]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1991

邓伟志, 徐榕. 家庭社会学 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001

费孝通. 乡土中国 生育制度 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1998

陆根尧, 李勇军. 人力资本增强产业集群创新的途径、机理及对策研究 [J]. 浙江理工大学学报, 2009 (2): 266-271

[责任编辑: 穆光宗, 顾鉴塘]