

# 中国困境儿童研究轨迹： 概念、政策和主题<sup>\*</sup>

高丽茹 彭华民

---

**内容提要** 困境儿童是近年来备受关注的社会问题,也是社会福利制度构建的重要议题。作为一个相对较新的研究领域,阐明困境儿童概念的基本内涵和演绎,追踪困境儿童福利政策的拓展,提出困境儿童研究的多元主题,是该领域亟待完成的任务。运用主题内容分析方法,可以发现改革开放以来中国困境儿童的研究轨迹和政策发展表现在以下三个方面:从弱势儿童到困境儿童的概念演变及发展、困境儿童社会福利政策从补缺向普惠演进、困境儿童研究议题从单一到多元化。而在未来一个阶段,其研究议题将转向困境儿童需要、家庭与国家责任、社会福利政策和困境儿童福利关系、困境儿童福利输送等方面。

**关键词** 困境儿童 社会政策 社会福利

---

近年来,困境儿童权益遭受侵害的事件不断见诸报端,如亲生母亲溺死脑瘫双胞胎儿子、流浪儿童在垃圾箱内取暖中毒身亡、河南兰考火灾、南京两名幼童被母亲饿死在家中、毕节四名留守儿童服毒自杀等。事实表明,我国在儿童保护领域缺乏国家强制保护制度和临时救助安置渠道,困境儿童的生存状况、福利需要和权益保障等相关议题日益成为政府、社会和学界高度关注的焦点。在这样的背景下,本文运用主题内容分析方法对困境儿童研究进行历史回顾,对儿童特别是困境儿童的社会福利政策展开分析,阐述困境儿童研究的阶段和特点、困境儿童政策发展的未来走向和困境儿童研究的主题,并进一步提出未来困境儿童研究的新目标和亟需研究的议题。以期在此基础上,深化和拓展困境儿童研究,进而为困境儿童的健康和全面发展、福利需要的满足和权益保护提供政策依据。

## 困境儿童概念的解析、演变及发展

困境儿童概念部分源自西方社会福利政策。在西方儿童社会福利政策中多次使用不同的英文提出或界定困境儿童。联合国《儿童权利公约》指出世界各国都有生活在极端困难情况下的儿童(children living in exceptionally difficult conditions)。<sup>①</sup>世界儿童问题首脑会议通过的《儿童生存、保护和发展世界宣言》中规定应该给予处境非常困难的儿童(children in very difficult circumstances)更多的关心、照顾和支持,努力改善生活在特殊困难环境中的儿童(children who live under especially difficult circumstances)的命运。<sup>②</sup>联合国《执行九十年代儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划》也提到保护处于特别困难环境中的儿童(children in especially difficult circumstances)。<sup>③</sup>联合国《九十年代儿童与发展的目标》提出要

---

\* 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国适度普惠型社会福利理论和制度构建研究”(项目号:10JZD0033)的阶段性成果。

更好地保护处于特别困难环境的儿童(children in especially difficult circumstances),解决引起这种状况的根源问题。<sup>④</sup>联合国儿童问题特别会议通过的《适合儿童成长的世界》也使用了多种表达来指代困境儿童:有特殊需要的儿童(children with special needs)、最为脆弱的儿童(the most vulnerable children)、生活在特别困难处境中的儿童(children live under especially difficult circumstances)、生活在不利社会处境中的儿童(children living in disadvantaged social situations)、处于危境中的儿童(children at risk)、最需要帮助的儿童(children in greatest need)等。<sup>⑤</sup>联合国儿童基金会《2011年世界儿童状况报告》专题论述了乌克兰为困境儿童建立保护性的环境(establishing a protective environment for vulnerable children)。<sup>⑥</sup>2012年“儿童贫困与发展国际研讨会”的六大议题之一就是覆盖最弱势的儿童群体(outreach to especially vulnerable children)。<sup>⑦</sup>尽管上述政策和文献中关于困境儿童的各种表述不尽相同,但都将处于困境中的儿童视作儿童中的弱势群体,即弱势儿童群体(vulnerable children)。

困境儿童概念部分源自西方儿童研究文献。以 vulnerable children 为关键词,相关的研究发现:受多重风险因素影响如少数族裔、母亲较低的受教育水平、母亲较差的精神健康状况、单亲家庭等,困境儿童对医疗保健服务的需要最强烈,但在获得初级保健服务方面却面临最大的困难。<sup>⑧</sup>通过对1999~2001年美国医疗支出追踪调查数据进行分析,发现患慢性病儿童、少数族裔儿童、贫困儿童三种困境儿童群体不同程度地缺乏健康保险或健康保险覆盖水平低,家庭经济状况和母亲的受教育程度对儿童享有健康保险状况影响很大。<sup>⑨</sup>通过对遭受虐待的和面临虐待风险的儿童及其照顾者进行跨年度的调研,检视家庭因素对儿童心理健康服务需要和使用状况的影响,发现脆弱的家庭环境包括差的家庭功能运行状况、低的社会支持、照顾者的心理压力预示儿童存在心理健康服务需要,且这些需要并没有得到满足。<sup>⑩</sup>另外一些研究发现基于资产的方法(asset-based approach)为支持困境儿童教育实践的可持续性提供了一种理论框架。学校作为支持和照顾困境儿童的节点,可以成为社区与服务提供者的交汇点:一方面,社会发展服务、健康服务和非政府组织可以通过学校接触到困境儿童、他们的家庭和社区,进而也使社区受益;另一方面,基于资产的方法也鼓励社区为困境儿童提供服务。<sup>⑪</sup>还有一些研究通过回顾已有研究、对困境儿童群体进行深度访谈、焦点小组调研,主要探讨两个问题:面向困境儿童所提供的服务实践哪些是有效的,困境儿童对服务提供者及其服务的态度如何影响政策的发展。<sup>⑫</sup>此外,还有关于困境儿童抗逆力

提升的研究。<sup>⑬</sup>

困境儿童概念在我国出现以来,其内涵和外延不断演变和发展,研究困境儿童的学术论文数量呈现不断增长的趋势。以“困境儿童”为主题词在中国知网进行全文检索,结果显示从1981年到2014年底,共有3652篇论文中出现困境儿童一词。以困境儿童为关键词进行搜索,共发现315篇论文。将论文年度增长数据与内容分析相结合可发现:有关困境儿童的专门研究呈现三个阶段的演变轨迹。

第一阶段(1981~1998年),从非社会福利视角对困境儿童进行关注的阶段,共有相关论文136篇,但以困境儿童为关键词的论文仅有1篇。较早对处境困难儿童状况进行分析的是关于流浪儿童的基本状况、形成原因、所面临的问题及可能的解决策略的研究。<sup>⑭</sup>但处境困难的儿童不完全等同于困境儿童。此外,文献中没有发现专门的社会福利视角下的困境儿童保护主题论文。

第二阶段(1999~2005年),从社会福利视角对困境儿童服务进行讨论拓展阶段,共有相关论文372篇,以困境儿童为关键词的论文虽有增加但也仅有18篇。直接从社会福利视角研究困境儿童的文献始于1999年。在对流浪儿童救助保护情况的探讨中,提出流浪儿童、残疾儿童、孤儿、贫困地区儿童作为困境儿童,是政府和社会重点关注的目标群体,并提出减少困境儿童流浪乞讨的对策。<sup>⑮</sup>在对儿童收养问题进行探讨时,提出有关部门应针对因父母病残无力抚养陷入困境的儿童研究解决办法,以避免其沦落为流浪儿童。<sup>⑯</sup>在有关贫困问题的研究中,指出贫困家庭的儿童在受教育机会和受教育程度方面面临困境,关注了农村贫困地区儿童的失学率、城市贫困家庭的儿童也面临着上学或升学的困难,受教育程度较低。<sup>⑰</sup>在对家庭寄养的研究中,对困境儿童的照顾模式进行探讨,并指出困境儿童包括孤儿、弃婴、残疾儿童等。<sup>⑱</sup>在论述我国孤残儿童家庭寄养时,李宝库指出我国的儿童福利主要是指政府和社会为孤儿、残疾儿童、弃婴及其他处于特殊困境下的儿童提供的福利项目、设施和服务。<sup>⑲</sup>我国儿童福利的重点服务对象主要是处于特殊困境下的儿童,包括残疾儿童、孤儿、弃婴和流浪儿童,并对贫困儿童、家庭破碎儿童、遗弃儿童和流浪儿童等特殊困难儿童的福利需要和相应的干预策略展开了探讨。<sup>⑳</sup>

第三阶段(2006~2014年),从社会福利视角对困境儿童概念进行深入讨论阶段,该阶段共有相关论文3144篇,以困境儿童为关键词的论文快速增加到296篇。在这一阶段,学者主要开始对困境儿童概念的内涵和外延展开探讨。困境儿童概念常与弱势儿童、脆弱儿童概念同时使用。从内涵上看,弱势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”<sup>②1</sup>。从外延上看,研究建构了困境儿童的三级概念体系,困境儿童一级概念下包括生理性困境儿童、社会性困境儿童和多重困境儿童三个二级概念,其中生理性困境儿童包括残疾儿童和大病儿童两个三级概念;社会性困境儿童包括脱离家庭环境的儿童(被遗弃儿童、被拐卖儿童、孤儿、父母被剥夺监护权的儿童和流浪儿童)、困境家庭儿童(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、贫困家庭的儿童、受到忽视和虐待的儿童)两个三级概念;多重困境儿童是指既存在生理困境又存在社会困境的儿童。<sup>②2</sup>各界对困境儿童的外延看法相对一致,即包括孤儿(含弃婴)、事实无人抚养儿童、流浪儿童、受暴力侵害儿童、残疾儿童、艾滋病感染儿童、患重病或罕见病的儿童等群体,而对困境儿童的内涵并没有达成共识。<sup>②3</sup>根据儿童所处困境的时间长短,困境儿童可以分为长期困境儿童和短期困境儿童两类,目前的儿童社会保护多注重前者,而忽视后者。<sup>②4</sup>

### 中国困境儿童社会福利政策的演进: 从补缺型到普惠型

改革开放后,我国政府以社会福利制度建设为目标,推动了保护困境儿童政策的发展。1991年中国政府签署了联合国《儿童生存、保护和发展世界宣言》,同一年还签署了联合国《执行九十年代儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划》。前者提出关注“处境非常困难的儿童”(children in very difficult circumstances)<sup>②5</sup>;后者提出关注“处于特别困难环境的儿童”(children in especially difficult circumstances)<sup>②6</sup>等。国务院妇女儿童工作协调委员会制定了《九十年代中国儿童发展规划纲要》,其中“处于困难条件下的儿童”主要包括农村的独生子女和女童、残疾儿童、离异家庭的儿童、单亲家庭的儿童、流浪儿童、经济欠发达地区的儿童和家庭经济困难的儿童。<sup>②7</sup>处于困难条件下的儿童在某种意义上也是困境儿童。1999年全国首届预防儿童虐待、忽视研讨会在西安召开,参加会议的有来自我国及德国、加拿大、英国、法国、澳大利亚、日本、马来西亚等8个国家的两百多位代表,包括儿科医生、幼托机构保教人员、社会工作者、警察、非政府救助儿童组织代表、律师、记者等。中国民政部代表指出救助和保护特殊困境下的儿童是复杂的社会系统工程<sup>②8</sup>,这是我国政府在国际交流中提出保护特殊困境儿童的重要会

议。2001年第一届中国儿童论坛在北京召开,该论坛将困境儿童作为论坛六大专题报告之一,认为“困境儿童主要包括贫困孩子、受性别歧视的孩子、孤儿、残障儿童、被廉价利用的童工及有精神障碍的儿童”<sup>②9</sup>。由此可见,中国政府和学界在20世纪90年代就开始关注经济社会变迁过程中困境儿童的生存状况和福利提供问题。

在中国从计划经济向市场经济转型的背景下,需要保护的儿童群体类型比计划经济时代更复杂,补缺型儿童福利政策框架已经不能满足社会需要。2007年民政部提出中国社会福利制度由补缺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。<sup>③0</sup>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。<sup>③1</sup>目前我国狭义上的儿童社会福利对象包括失去父母和事实上无人抚养的未成年人两部分,即不仅包括机构内集中安置的孤儿、弃婴,社会散养的孤儿,还将流浪未成年人、因父母服刑或其他原因暂时失去生活依靠的未成年人纳入保障范围之内。2012年民政部在全国民政会议上强调发展适度普惠型社会福利事业,探索困境儿童分类保障机制,健全儿童福利制度。<sup>③2</sup>2013年党的十八届三中全会提出健全困境儿童分类保障制度。<sup>③3</sup>为了持续推动对困境儿童的福利提供以保护他们的权益,民政部先后于2013年、2014年开展适度普惠型儿童福利制度建设的试点工作,并明确以困境儿童作为重点保障对象。困境儿童的福利提供得到分类和细化。

保护困境儿童的社会福利政策深化发展的一个重要表现是困境儿童的操作性定义不断得到发展和完善。在地方试点的基础上,民政部先后于2013年、2014年发布《民政部关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》、《民政部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》。前一个通知将儿童群体分为孤儿、困境儿童、困境家庭儿童和普通儿童四个层次。后一个通知进一步将困境儿童界定为自身状况存在困境的儿童,其中又分为残疾儿童、重病儿童和流浪儿童三种;将家庭状况存在困境的儿童称为困境家庭儿童,包括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、贫困家庭的儿童四类。2014年民政部发布《民政部关于开展第二批全国未成年人社会保护试点工作的通知》,将困境未成年人(即困境儿童)<sup>③4</sup>界定为五类未成年人群体:因监护人服刑、吸毒、

重病重残等原因事实上无人抚养的未成年人;遭受家庭暴力、虐待、遗弃等侵害的未成年人;缺乏有效关爱的留守流动未成年人;因家庭贫困难以顺利成长的未成年人;自身遭遇重病重残等特殊困难的未成年人。可见,政策层面对困境儿童种类的界定已经日趋清晰,覆盖范围愈来愈适合儿童需要,困境儿童的年龄范围也渐趋与国际社会接轨,更适合适度普惠型社会福利政策的实施。

近十年是中国保护困境儿童的社会福利政策快速发展的阶段,在此阶段的发展中主要有以下重要突破:

第一,建立起困境儿童基本生活保障制度。从全国范围看,我国开始建立起面向全体孤儿和艾滋病病毒感染儿童的基本生活保障制度。2010年国务院办公厅颁布《关于加强孤儿保障工作的意见》,标志着面向全体孤儿(包括机构养育孤儿和散居孤儿)的基本生活保障制度开始建立。随后,2012年民政部、财政部发布《关于发放艾滋病病毒感染者基本生活费的通知》,为全国携带艾滋病病毒及患有艾滋病的儿童发放基本生活保障津贴。从地方层面来看,山东、浙江等省建立起困境儿童基本生活保障制度,将因父母服刑、强制戒毒、重病重残等事实无人抚养的儿童、贫困家庭中重病重残、患罕见病的儿童等困境儿童纳入基本生活津贴的覆盖范围中。

第二,制定困境儿童健康与医疗卫生救助政策。政府开始为困境儿童中的贫困儿童提供营养膳食补助。2011年,《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》出台,开始对农村贫困地区和家庭经济困难的义务教育阶段儿童提供营养膳食补助。从医疗卫生救助来看,在20世纪末我国将儿童纳入城乡医疗救助制度、城镇居民医疗保险、新型农村合作医疗所构成的国家基本医疗福利体系,儿童享受城乡医疗救助制度和基本医疗保险。2010年专门针对困境儿童的医疗救助制度在我国开始建立。卫生部、民政部于2010年联合下发《关于开展提高农村儿童重大疾病医疗保障水平试点工作的意见》,规定在新农合基础上对0~14周岁(含14周岁)儿童患急性白血病和先天性心脏病两类重大疾病6个病种进行试点。

第三,困境儿童的教育政策得到完善。近年来政府对困境儿童教育权利加大保障力度。在基础教育方面,政府为全体儿童提供普惠性的免费义务教育,全部免除义务教育阶段学生学杂费。同时,还为农村贫困家庭和城市低保家庭学生免费提供教科书,对家庭经济困难的寄宿生补助生活费。此外,流动儿童在城市平等接受义务教育的权利不断得到保障。流入地政府对符合条件的流动儿童,按照相对就近入学的原则统筹安排,在公办学校就读,免除学杂费,取消借读费。在学前教育方面,政

府为贫困家庭儿童建立起学前教育资助制度。2011年财政部、教育部联合印发《关于建立学前教育资助制度的意见》,为家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受普惠性学前教育提供保障。

第四,建立健全困境儿童的社会保护机制。政府开始建立起对流浪儿童的救助保护制度,并尝试向其他困境儿童拓展。2011年国务院办公厅颁布《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》,标志着流浪未成年人救助保护制度的建立。在此基础上,民政部先后于2013年、2014年分别在全国20个城市、78个地区开展未成年人社会保护试点工作,将救助保护对象开始延伸至困境未成年人,探索构建“家庭、社会、政府”三位一体的新型未成年人社会保护网络。此外,2014年最高法、最高检、公安部、民政部四部委联合印发《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》,为保护困境儿童免受监护人侵害提供了强有力的法律依据。

在中国社会福利从补缺型向普惠型转型的过程中,困境儿童社会政策在基本生活津贴、医疗卫生、教育、社会保护四个方面有了创新发展,困境儿童福利提供类型和福利提供水平成为政策的主题。但中国各地区之间经济社会发展差异巨大,困境儿童面临的困境也是五花八门,困境儿童社会福利政策制定和社会福利提供之间可能会出现鸿沟,研究者对此要以科学的方法评估困境儿童需要,评估困境儿童社会福利政策实施的效果,并据此提出政策改进建议。

### 困境儿童研究议题的多元化

除了困境儿童社会福利政策的发展外,学界对困境儿童的研究也在同步展开。本研究以一级关键词困境儿童和二级关键词社会福利、社会工作、社会政策、社会保障进行了检索,发现困境儿童与社会福利论文66篇,困境儿童与社会工作论文4篇,困境儿童与社会政策论文5篇,困境儿童与社会保障论文0篇。尽管数量不多,但这些论文仍然从不同理论视角进行了一些有益的探索,研究议题呈现多元化,并初步形成了以困境儿童需要、权利和福利为分析视角的研究图谱。

第一,基于需要理论视角的研究议题。对不同类型困境儿童群体福利需要的研究,主要集中于孤儿、流浪儿童、残疾儿童、贫困儿童、流动和留守儿童等六大群体。<sup>⑤</sup>目前困境儿童需要研究呈现出三个特点:一是单一类别困境儿童的需要研究较多,而不同类型困境儿童需要的比较研究较少;二是不同年龄段的困境儿童需要研究具有不平衡性,集中于对某些年龄段困境儿童的需要研究,如义务教育阶段后16~18周岁的大龄困境儿童的需要研

究相对较少;三是同一地区困境儿童的需要研究较多,而跨地区困境儿童需要的比较研究较少。困境儿童福利需要的满足是制定和推行困境儿童福利政策与服务的出发点和根本点,因此,需要不断深入和细化困境儿童福利需要研究,对不同年龄、不同年龄段、不同地区困境儿童群体需要进行界定和测量,发现福利需要的共性和特殊性。

第二,基于儿童权利理论视角的研究议题。通过对16周岁以上受艾滋病影响儿童的职业教育服务项目的评估分析,张长伟指出,因为项目基于困境儿童福利需要满足为本,采取了将困境儿童作为被动的福利接受者的做法,设计的培训服务项目并不适合困境儿童实际的职业需要,因而应采取保障困境儿童权利实现的视角。<sup>⑳</sup>但本文并不认为儿童需要满足视角和儿童权利视角相冲突,而是可以相辅相成的。依据儿童权利理论,儿童是平等、独立、自主的生命主体,具有生存权、受保护权、发展权和参与权四项基本权利,其权利的实现有赖于作为责任主体的家庭、国家、社会的共同努力,需要儿童福利制度的保障。谢琼认为,困境儿童权利受损的根本原因是福利保护不充分,完善困境儿童福利制度可以促进其儿童权利较好实现。<sup>㉑</sup>困境儿童权利的实现,应以构建困境儿童福利制度为基础。

第三,基于福利多元主义理论视角的研究议题。困境儿童群体因其自身的异质性,造成其福利需要在类型和层次上呈现出多元化,需要构建多元化的福利政策和服务。陆士桢、王蕾提出建立并完善多元化的弱势儿童福利供给体系,<sup>㉒</sup>具体指以家庭为基础、以基层社区组织为依托、以儿童福利组织为补充的福利服务供给网络。<sup>㉓</sup>行红芳指出,构建困境儿童福利体系应在福利提供主体、福利提供内容和福利传递方式三个方面实现从一元到多元的转化。<sup>㉔</sup>通过对困境儿童群体中流浪儿童救助服务的探讨,冯元、彭华民指出,流浪儿童救助服务创新应构建包括政府、市场、社区、民间社会的多元责任主体,建立多元的救助服务体系(即多元提供主体)。<sup>㉕</sup>此外,对国家、家庭、第三部门等不同福利责任主体各自责任边界及其相互间关系的讨论,一直是社会福利政策研究中充满争议的议题,也是困境儿童福利研究中的重点和难点,仍需进一步深化。

### 研究结论与未来议题

本项研究以儿童为本,从内涵和外延两个方面对困境儿童进行界定。从内涵上看,困境儿童是指因基本需要不能得到满足而受到严重伤害的儿童,其中基本需要包括基本生活照顾的需要、卫生健康的需要、家庭生活的需要、教育的需要、休闲和娱乐的需要、心理发展的需要、

社会生活能力的需要、免于被剥削伤害的需要。从外延上看,困境儿童可以分为生理性困境儿童、心理和行为困境儿童、社会性困境儿童和多重困境儿童,其中生理性困境儿童包括残疾、大病、重病及罕见病的儿童;心理和行为困境儿童指心理发生偏差,具有不良习惯甚至有违法行为的儿童,包括受到严重精神性创伤的儿童、具有违法行为或涉案的儿童;社会性困境儿童指因某些原因脱离了家庭环境的儿童和生活于困境家庭中的儿童,其中脱离了家庭环境的儿童包括孤儿、被遗弃的儿童、被拐卖的儿童、流浪儿童、父母被剥夺监护权的儿童,生活于困境家庭中的儿童包括贫困家庭的儿童、父母一方或双方重度残疾或重病的儿童、父母一方或双方长期服刑在押或强制戒毒的儿童、单亲家庭的儿童、父母因某种原因拒不履行或没有能力履行抚养义务而由其他亲属抚养的儿童、受到虐待和忽视的儿童等。

本项研究在困境儿童概念界定的基础上对与困境儿童相关的福利政策进行了分析,发现中国儿童福利制度正在从补缺型向普惠型转变,其中最明显的标志是儿童福利政策从只关注孤儿向关注困境儿童转变,接受国家提供福利的儿童群体扩大,民政部将其界定为五类未成年人群体。尽管政府在政策中使用困境未成年人群体(0~18岁),但在事实上已经形成与国际通用的儿童年龄界定接轨的现实,即接受福利的困境儿童年龄已经从0~14岁扩大到0~18岁。困境儿童接受福利的内容增多,适度普惠型的困境儿童福利政策覆盖儿童津贴、儿童医疗卫生、儿童教育、儿童保护等多个方面。本项研究还发现,关于困境儿童的研究事实上在20世纪90年代就已有零星研究,到现在形成三个明显的发展阶段。尽管目前以社会福利为视角的困境儿童研究论文数量不多,但是困境儿童福利政策发展与困境儿童研究并驾齐驱,在困境儿童概念界定上学术界细化了概念内涵和外延,在困境儿童福利提供方面政府及实务部门正大力推动制度转型、创新制度安排。

相比老人和其他社会福利接受群体的研究,困境儿童研究深度和广度远远不能满足社会福利制度转型的需要,因此,本项研究提出,未来中国困境儿童福利研究发展仍有一些议题特别值得研究:(1)困境儿童福利需要研究议题。从社会福利的视角去探讨不同类型困境儿童的福利需要,其共同的需要有哪些、特殊的需要有哪些;同时还要对不同年龄段的困境儿童的福利需要加以区分,0~6岁学前儿童、义务教育阶段儿童和义务教育阶段后的大龄儿童各有哪些福利需要;不同地区困境儿童的福利需要有什么不同,等等。(2)困境儿童福利提供中家庭与国家责任研究议题。困境儿童福利制度设计的关键是

厘清困境儿童家庭和国家对困境儿童各自负有什么责任,家庭和国家在困境儿童福利供给中的关系,国家应对哪些困境儿童负有责任,应需要为困境儿童提供哪些福利等。(3) 社会福利政策和困境儿童福利关系的研究议题。困境儿童福利和社会福利政策的发展密切相关。困境儿童福利发展中政府的角色和责任必须通过社会福利政策来体现,困境儿童福利服务的提供、评估、问责等需要有细化政策。(4) 困境儿童福利服务输送体系研究议题。大多数困境儿童生活在家庭中,家庭处在社区中,探索如何构建以家庭为基础、以社区为平台的多元困境儿童福利服务输送体系,如何更好地发挥非政府组织在困境儿童福利服务中的作用也是重要议题。只有深度研究困境儿童多个议题,才能使困境儿童政策和福利制度转型获得科学的依据,才能使困境儿童的需要得到全面满足。

反思中国困境儿童的政策和研究发展,在前期研究基础上提出以下困境儿童政策发展的新目标:(1) 困境儿童福利覆盖应由重城市、轻农村转向城市和农村并重;(2) 困境儿童福利形式应由重资金、轻服务转向资金和服务并重;(3) 困境儿童福利应由重支持儿童、轻支持家庭转向支持儿童和家庭并重。如此,才能推动困境儿童福利制度真正从补缺型向适度普惠型发展,真正满足困境儿童需要。[本文受到江苏省普通高校博士生科研创新计划项目“民生需要满足与发展型城市社区福利构建”(项目号:CXZZ12-0015)资助]

- ①United Nations General Assembly, "Convention on the Rights of the Child", *United Nations Treaty Series*, 1989, 1577(3).
- ②United Nations, "World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children", *Asia - Pacific Journal of Public Health*, 1990, 4(2-3), pp. 99-101.
- ③United Nations, "Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s", *Asia - Pacific Journal of Public Health*, 1990, 4(2-3), pp. 102-109.
- ④United Nations, "Goals for Children and Development in the 1990s", *Asia - Pacific Journal of Public Health*, 1990, 4(2-3), pp. 109-110.
- ⑤United Nations, *A World Fit for Children*, 2002.
- ⑥UNICEF, *The State of The World's Children*, 2011.
- ⑦2012年11月20-22日由国务院扶贫办和联合国儿童基金会联合举办的“儿童贫困与发展国际研讨会”会议第三个议题是“覆盖最弱势的儿童群体”(Outreach to especially vulnerable children)。会上,联合国儿童基金会 Gaspar Fajth 做了题为“Outreach to especially vulnerable children”的报告。
- ⑧Stevens, G. D., Seid, M., Mistry, R., & Halfon, N., "Dis-

- parities in primary care for vulnerable children: The influence of multiple risk factors", *Health services research*, 2006, 41(2), pp. 507-531.
- ⑨Satchell, M., and Pati, S., "Insurance gaps among vulnerable children in the United States, 1999-2001", *Pediatrics*, 2005, 116(5), pp. 1155-1161.
  - ⑩Thompson, R., Lindsey, M. A., English, D. J., Hawley, K. M., Lambert, S., and Browne, D. C., "The influence of family environment on mental health need and service use among vulnerable children", *Child Welfare* 2006, 86(5), pp. 57-74.
  - ⑪Ebersohn, L., and Eloff, I., "Identifying asset-based trends in sustainable programmes which support vulnerable children", *South African Journal of Education*, 2006, 26(3), pp. 457-467.
  - ⑫Aubrey, C., and Dahl, S., "Children's voices: The views of vulnerable children on their service providers and the relevance of services they receive", *British Journal of Social Work*, 2006, 36(1), pp. 21-39.
  - ⑬Daniel, B., and Wassell, S., *Assessing and promoting resilience in vulnerable children: Adolescence* (Vol. 3), Jessica Kingsley Publishers, 2002; Place, M., Reynolds, J., Cousins, A., and O'Neill, S., "Developing a resilience package for vulnerable children", *Child and Adolescent Mental Health*, 2002, 7(4), pp. 162-167.
  - ⑭李春玲、王大鸣《中国处境困难儿童状况分析报告(一)》,《青年研究》1998年第5期。
  - ⑮王久安、张世峰、张齐安《关于流浪儿童救助保护情况的调查报告》,《民政论坛》1999年第4期。
  - ⑯王晨光《儿童收养问题探讨——写在新〈收养法〉实施一年之际》,《中国民政》2000年第7期。
  - ⑰许飞琼《中国贫困问题研究》,《经济评论》2000年第1期。
  - ⑱王素英《从家庭寄养看中国儿童福利事业发展趋势》,《民政论坛》2001年第2期。
  - ⑲李宝库《积极开展孤残儿童家庭寄养工作全面推进儿童福利事业的社会化进程》,《社会福利》2003年第11期。
  - ⑳孙莹《我国特殊困难儿童的福利需求分析及其应有的干预策略》,《青年研究》2004年第1期。
  - ㉑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。
  - ㉒尚晓媛、虞捷《建构“困境儿童”的概念体系》,《社会福利》2014年第6期。
  - ㉓陈鲁南《“困境儿童”的概念及“困境儿童”的保障原则》,《社会福利》2012年第7期。
  - ㉔李迎生、袁小平《新时期儿童社会保护体系建设: 背景、挑战与展望》,《社会建设》2014年第1期。
  - ㉕《儿童生存、保护和发展世界宣言》,《中华人民共和国未成人保护法汇编》,法律出版社1992年版,第975-979页。

- ②⑥《执行九十年代儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划》，《中华人民共和国未成年人保护法规汇编》，法律出版社1992年版，第980~996页。
- ②⑦国务院妇女儿童工作协调委员会《九十年代中国儿童发展规划纲要》，1992年。
- ②⑧潘建平《全国首届预防儿童虐待、忽视研讨会会议纪要》，《实用儿科临床杂志》2000年第6期。
- ②⑨全国妇联儿童部《倾听儿童的心声——首届中国儿童论坛综述》，《中国妇运》2001年第6期。
- ③⑩窦玉沛《社会福利由补缺型向适度普惠型转变》，《公益时报》2007年10月23日。
- ③⑪张世峰《变革中的中国儿童福利政策》，《社会福利》2008年第11期。
- ③⑫窦玉沛《深入学习领会第十三次全国民政会议精神》，《中国民政》2012年第4期。
- ③⑬《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》（海外版）2013年11月16日。
- ③⑭中国政府将儿童年龄区间设为0~14岁，未成年人年龄区间设为0~18岁。中国未成年人的年龄区间和联合国政策中的儿童（0~18岁）相同，因此，在这个意义上，中国的困境未成年人人群也就是困境儿童群体。
- ③⑮陈晨《我国孤儿心理需求状况调查——基于10省市儿童福利机构的调查数据分析》，《中国特殊教育》2013年第11期；薛在兴《流浪儿童问题研究述评》，《中国青年政治学院学报》2009年第6期；江兰等《残疾青少年心理康复需求研究》，《残疾人研究》2013年第4期；陶传进、栾文敬《我国城市贫困儿童现状、问题及对策》，《北京行政学院学报》2011年第3期；周皓、荣珊《我国流动儿童研究综述》，《人口与经济》2011年第3期；闫伯汉《基于不同视角的中国农村留守儿童研究述评》，《学术论坛》2014年第9期。
- ③⑯张长伟《从需要满足到权利本位：受艾滋病影响儿童的职业教育问题研究》，《东北师大学报》（哲学社会科学版）2013年第1期。
- ③⑰谢琼《儿童权利的实现与福利制度的完善——基于国际视角的考察》，《湖南社会科学》2013年第1期。
- ③⑱戴超《试论困境儿童的国家救助——以儿童福利理论为视角》，《当代青年研究》2014年第3期。
- ③⑲陆士桢、王蕾《谈我国弱势儿童福利制度的发展》，《广东工业大学学报》2013年第2期。
- ④⑰行红芳《从一元到多元：困境儿童福利体系的建构》，《郑州大学学报》（哲学社会科学版）2014年第5期。
- ④⑱冯元、彭华民《转型期流浪儿童救助服务创新探讨——基于福利多元主义视角》，《长白学刊》2013年第1期。

作者简介：高丽茹，1985年生，南京大学社会学院博士研究生；彭华民，1957年生，南京大学社会学院教授、博士生导师，南京大学社会建设与社会工作研究院院长，南京大学社会学院MSW教育中心主任。

（责任编辑：丁惠平）