

DOI:10.13766/j.bhsk.1008-2204.2019.0008

流浪儿童救助策略研究

——基于史密斯政策执行过程模型

贾洪波, 李继红

(北京航空航天大学公共管理学院, 北京 100083)

摘要: 政策执行是政策过程的重要环节。“史密斯政策执行过程模型”表明理想的政策、执行机构、目标群体和政策环境是影响政策执行成功与否的关键。救助内容单一和救助模式陈旧是流浪儿童救助政策执行困境的主要表现。基于史密斯政策执行过程模型,流浪儿童救助政策执行困境的原因是理想化的政策文本缺乏、执行机构有效执行能力不足、目标群体复杂性高、执行流浪儿童救助的政策环境薄弱。完善流浪儿童救助政策执行需要提高政策文本的可操作性、提升执行机构的能力、分类救助目标群体、营造良好的政策环境。

关键词: 史密斯模型; 流浪儿童; 社会救助; 政策执行

中图分类号: D632.1; C913.7

文献标志码: A

文章编号: 1008-2204(2019)02-0070-07

Research on the Strategy of Street Children Assistance Based on Smith's Policy Implementation Process Model

JIA Hongbo LI Jihong

(School of Public Administration, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100083, China)

Abstract: Policy implementation is the pivotal part to policy process. According to Smith's policy implementation process model, ideal policy, implementation institution, targeted group, and policy environment are the key factors for whether policy implementation is success or not. The dilemma of policy implementation for street children mainly is the simple assistance content and out-dated assistance mode. In line with Smith's policy implementation process model, scarcity of ideal policy documents, insufficiency of effective abilities for implementation institution, high complexity of targeted group, and poor policy environment all contribute to the dilemma of policy implementation for street children. To improve the policy for street children assistance, it is suggested that operability of policy documents be enhanced, ability of policy implementation institution be improved, assistant to targeted group be categorized, and friendly policy environment be created.

Keywords: Smith's model; street children; social assistance; policy implementation

一、引言

联合国儿童基金会区分了两种类型的流浪儿童,一种是“在街头工作的儿童”,一种是“在街头生活的儿童”,一般来说“工作在街头的儿童”是指白天独自在街工作,晚上回家居住。^[1] 中国政府认为的流浪儿童是联合国儿童基金会所指的“在街头生

活的儿童”,本研究使用的流浪儿童概念也是特指“在街头生活的儿童”。流浪儿童的存在与中国决胜全面建成小康社会的战略布局是格格不入的,对中国新时代减贫战略目标的实现构成了实际挑战。因此,流浪儿童必然要成为中国扶贫的重要对象之一。在扶贫攻坚方面,国家已经推出了系列规划。2011年,中共中央、国务院颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,这是中国反贫措施的最

收稿日期: 2019-01-03

基金项目: 国家社科基金一般项目“中国流动人口社会保障制度协调机制研究”(14BRK020);北京航空航天大学第一批人文社科拔尖人才项目(ZJ226S181J)

作者简介: 贾洪波(1976—),男,甘肃镇原人,副研究员,博士,研究方向为社会养老保障、社会医疗保障、社会保障经济理论与实践。

新规划。2015 年,国家颁布了《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,提出了精准扶贫和精准脱贫的方略。目前中国正在按照《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》和《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》的部署实施综合性的、全方位的精准扶贫和脱贫措施。这些文件为我国流浪儿童救助提供了宏观的政策环境。在这些宏观政策环境下,精准扶贫战略指导救助流浪儿童不仅需要制定完善的公共政策,更需要在此基础上精准施策,将流浪儿童救助政策落到实处。

既有文献主要从三个方面对流浪儿童救助问题进行了研究。第一个方面是关于流浪儿童产生原因的研究。张明锁认为社会的、家庭的、教育的、个人的原因导致了儿童流浪,贫困、家庭结构不完整、教育的缺失、不当的教育方式以及青少年自身的特征都构成儿童流浪的成因。^[2]冯元、彭华民认为流浪儿童是社会保障制度建设滞后、家庭功能弱化、户籍管理制度松动等因素所致。^[3]第二个方面是关于流浪儿童救助工作现状的研究。薛在兴认为我国现有的救助力度、能力、青少年工作专家均不足,仅提供临时性的在衣、食、住方面的救助措施。^[4]戴香智认为我国在保护流浪未成年人方面出台相关的法律和政策取得了一定的成绩。^[5]第三个方面是关于改善流浪儿童救助工作建议的研究。黄瑶、李立文认为流浪儿童救助工作理

念应当从控制为主转变为服务为本,注重对儿童权益的保护,坚持“需要为本”与“儿童优先”的工作理念。^[6]任飞提出建立和完善家庭扶持干预制度、设置儿童专项基金、保障儿童所需的营养与教育、对问题家庭进行诊疗,从根源上减少流浪儿童。^[7]流浪儿童救助作为一个社会救助项目离不开国家政策的支持。目前还没有文献专门对于流浪儿童救助政策执行情况探讨。文章在既有文献研究的基础上专门对流浪儿童救助政策执行进行分析。

二、史密斯政策执行过程模型： 一个理论框架

执行政策过程复杂,政策执行不只是循规蹈矩地照章办事,政策执行的好坏直接影响到政策目标的实现。史密斯在 1973 年提出的政策执行过程模型中认为在执行政策时影响其结果成功与否的关键因素主要有四个:一是理想的政策。理想的政策是指合理、正确、科学的政策。二是执行机构。执行机构是指负责政策执行的政府机关和单位,包括机构和人员。三是目标群体。目标群体包括政策对象、政策的直接影响者。四是政策环境。政策环境包括政治、经济、文化、社会等多个方面。史密斯政策执行过程模型如图 1 所示。

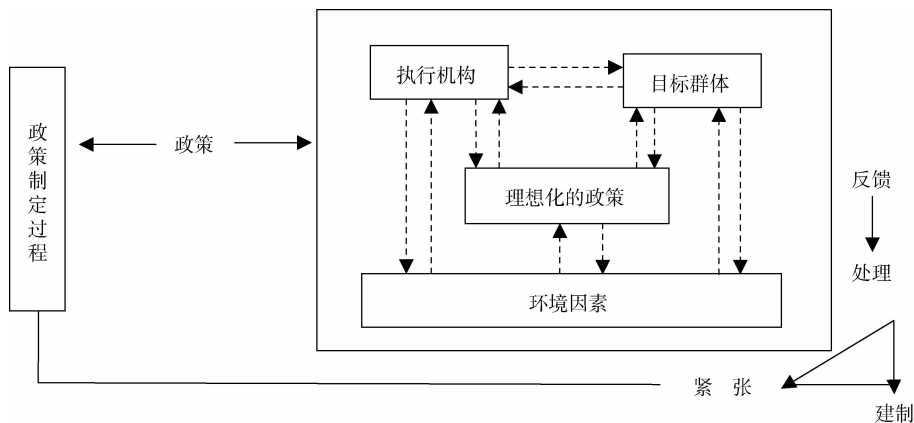


图 1 史密斯政策执行过程模型^[8]

图 1 表明了史密斯政策执行过程模型中理想的政策、执行机构、目标群体和政策环境这四个变量之间相互作用的关系。理想的政策与目标群体之间的关系主要表现为:政策是否能准确地识别目标群体,是否具有合法性、科学性与合理性,是否能让目标群体接受与认可,目标群体对政策的理解是否充分,对政策的态度是支持、反对还是冷漠。理想的政策与

执行机构之间的关系包括:政策是否具有可操作性,对人员的权责划分是否合理;执行机构的运行机制是否健全,是否与政策的目标一致;执行机构内人员的管理水平、理解能力、领导能力是否能准确地理解政策,是否有执行政策的能力。理想的政策与政策环境之间的关系表现为:公共政策需要适应所处的政策环境并且随政策环境的变化而发展,不同地区

的政策环境决定了要制定何种政策,要用何种方法执行政策;政策虽然受到环境的制约,但其并不是消极被动的,政策可以反过来改善和塑造环境。目标群体与执行机构的关系是双向的,其具体表现为:执行机构的开放与民主程度会影响其与目标群体之间的关系,执行机构在执行政策过程中所采用的手段、方法不同也会对目标群体产生不同的影响;目标群体是否理解与配合执行机构的工作,两者的价值观念是否一致影响着政策执行的过程。目标群体与政策环境之间互为影响因素,不同地区的环境会塑造不同价值观念的目标群体,同时,目标群体也是政策环境的组成部分。执行机构与政策环境之间的关系表现为:执行机构既是实施主体又是目标客体,政策要通过执行机构来实施,在实施的过程中改变了环境也改变了自身;政策环境决定了执行机构可以采取何种手段与工具来实施政策,也决定了政策是否可以顺利执行。

政策执行的整个过程简要说就是这四个变量的互动产生了紧张的状态后经过一系列处理而达到协调与缓和。如果在对流浪儿童的救助过程中产生了问题,则应该及时进行反馈和调整政策。由于儿童的心智还没有发育完全,不能很好地表达自己的利益诉求和处境,所以对流浪儿童的救助一定要从儿童本身出发,以儿童为中心进行救助。与其他模型相比,史密斯政策执行过程模型不仅强调政策制定的重要性,同时还强调了执行机构、目标群体、政策环境的重要性,更加注重上述四个要素的双向影响作用的和互动中的平等关系,这对研究流浪儿童的救助问题非常重要。因此,文章选择史密斯政策执行过程模型作为理论框架来对流浪儿童救助的政策执行问题进行分析。

三、流浪儿童救助政策执行的困境及原因

(一) 政策执行困境的表现

1. 对流浪儿童的救助内容单一

流浪儿童救助应该包括基本生存所需要的救助、心理所需要的救助以及儿童自身发展所需要的救助,包括若干具体救助内容在内的这三个方面的救助形成了一个多维的流浪儿童还救助体系。其中,基本生存所需要的救助应该主要包括衣、食、住、医、行方面的救助,心理所需要的救助应该包括心理咨询、社会交往、精神健康方面的救助,儿童自身发展所需要的

救助应该包括教育、培训、就业咨询方面的救助。事实上,相关研究也表明了除了物质救助外,流浪儿童还希望在学习知识和本领以及正规专业的心理咨询方面得到帮助。^[9-10]然而,目前我国对流浪儿童的绝大多数救助仅仅停留在临时性的衣、食、住、医、行等基本的物质救助层面,而对于关涉流浪儿童心理健康和自身发展所需要的心理救助、法律援助、教育救助、技能培训等方面的救助则很少。相关机构于2004年的调查中发现对流浪儿童救助的工作重心仍然放在了基本生存救助和安全保障方面,对流浪儿童的教育方面,尚无有效的救助措施。^[11]当然,这是与流浪儿童有关救助政策规定的救助内容单一密切相关的。比如,《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》没有涉及对包括流浪儿童在内的流浪乞讨人员实施精神救助和发展救助的内容。毫无疑问,对流浪儿童仅仅进行物质方面的救助是必要的,但是这对于促进流浪儿童回归社会和自身发展仍是远远不够的。

2. 对流浪儿童的救助模式陈旧

国际上救助流浪儿童的模式主要有矫正模式、康复模式、人本模式和预防模式,而且在救助方面出现了以人本模式和预防模式为主的趋势。国际社会对流浪儿童救助模式的转变体现了从控制为主到服务为本的救助理念的创新。^[12]中国救助流浪儿童的模式主要包括送返模式、“类家庭”模式、“类学校”模式。送返模式就是强制遣送流浪儿童回家,不考虑儿童自身的意愿,这是我国传统的流浪儿童救助模式。“类家庭”模式是指模仿家庭的结构招募合格的“爸爸”“妈妈”与流浪儿童组成一个家庭以救助流浪儿童,“类学校”模式是指为流浪儿童提供劳动技能培训。^[13]尽管中国有多种对流浪儿童的救助模式,但是送返模式在儿童救助中占主流。返乡回家是当前流浪儿童救助保护工作的基本范式^[14]，“类家庭”模式和“类学校”模式并不多见,或者实施得并不好。比如,南京的救助机构对于流浪儿童的救助实践是将流浪儿童尽快送返回户籍所在地或父母身边,流浪儿童在救助机构的一般停留时间在1-5天。^[13]再比如,兰州市救助站对流浪儿童救助沿用了过去“收容-遣送”的简单模式。^[15]还比如,重庆市流浪未成年人救助保护中心把帮助流浪儿童回归家庭的目标简化为寻找流浪儿童的户籍信息并帮助其返回家庭。^[16]流浪儿童救助以送返模式为主是中国长期实行临时性救助政策的必然结果。

(二) 政策执行困境的原因

1. 理想化的政策文本缺乏

建国以来,中国颁布了多部与流浪儿童救助有关政策法规。比如,1954年颁布的《中华人民共和国宪法》、1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》等法律中都提及了对儿童的保护。与以前相比,20世纪90年代以来中国关于儿童救助的政策法规逐渐增多。比如,1990年中国成为国际上第105个签署《联合国儿童权利公约》的国家、1992年颁布了《九十年代中国儿童发展规划纲要》、1998年修订并颁布了《中华人民共和国收养法》、2001年颁布了《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》、2003年颁布了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》、2006年新修订并颁布了《中华人民共和国未成年人保护法》、2008年颁布了《流浪未成年人救助保护中心建设标准》、2011发布了《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》等等。这些政策文本在保护中国流浪儿童的社会救助权益方面曾经发挥了积极的作用。但是,大部分政策法规的可操作性不强,这主要表现在:第一,部分政策法规之间的协调性不足。流浪儿童救助是一个系统工程,需要多个制度协同运作才能够达到善治。但是现有关于流浪儿童救助的政策并没有实现有效的协调与合作。比如,《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》要求从儿童身心发展特点和利益出发来处理与儿童相关的具体事务以保障儿童利益最大化,但《流浪未成年人救助保护中心建设标准》第二十三条规定:“流浪未成年人救助保护中心应单独设置未成年人生活区,实行相对封闭管理”,这与从儿童身心发展特点和利益出发来处理与儿童相关的具体事务的要求相悖。还比如,《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》中规定家庭是预防和制止未成年人流浪的第一责任主体,但该《意见》以及《中华人民共和国未成年人保护法》都没有明确地说明家庭法定监护人不履行监护义务时应该受到何种惩罚。第二,部分政策法规的执行主体不明确。比如,《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》要求民政部门负责救助工作规划,公安部门负责在街头发现流浪人员送往救助站,其他交通、卫生、城管部门应当在各自的职责范围内做好相关工作,缺乏核心的牵头部门以及对牵头部门的问责机制,导致多头管理以及政策真正执行时各部门互相推诿责任。法律对执行主体规定不明确使流浪儿童救助政策在执行过程中出现了责任稀释。

第三,部分政策法规权威性不足。在我国,专门规范流浪儿童群体社会救助的法律比较少,其中大多数是行政法规或是部门规章,立法的位阶较低,权威性不足。比如,《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》等都是行政法规,其法律层级较低。尽管目前有法律位阶较高的由全国人大颁布的《中华人民共和国收养法》《中华人民共和国未成年人保护法》,但是却不是专门针对流浪儿童社会救助的法律。政策法规权威性不足增加了政策执行的难度。

2. 执行机构有效执行能力不足

救助保护中心是我国现阶段对流浪儿童实施救助的主要执行机构。救助保护中心实施儿童救助的有效能力不足主要表现在以下三个方面:第一,救助保护中心实施救助的理念落后。长期以来,救助保护中心在实际救助过程中形成了救助临时性、物质性、遣返性的理念。虽然自《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》颁布实施后政府要求相关救助保护中心更新救助理念^[17],但是路径依赖性决定了救助保护中心依然把仅仅提供临时性的救助服务、将流浪儿童看作需要控制的群体对其实施集中式管理、把来到流浪地救助保护中心的儿童第一时间送还家庭或是转送到户籍所在地的救助保护中心作为其执行政策的理念。这种刻板的观念致使政府在救助时没有从儿童本身的发展出发。^[18]理念是行动的先导。陈旧的救助理念必然会降低执行流浪儿童救助政策的效力。其次,救助保护中心获得的财力物力支持不足。流浪儿童救助工作离不开大量的物力财力支持。现实情况的集中表现就是在财力支持有限的情况下救助保护中心的床位数和服务设施供给数量和质量严重不足。民政部《2017年社会发展统计公报》数据显示,截至2017年我国流浪儿童救助保护中心共有床位0.8万张,而全年共有3.5万人次获得救助。从中可以看出,这远不能满足流浪儿童的实际救助需求。我国流浪儿童数量庞大,早在2006年就达到15万人次。可见,救助保护中心床位严重不足。还有,救助机构经费短缺,设施条件较差。例如,徐州市的流浪儿童救助保护中心就是在之前收容所的基础上改造而成的,设施差、条件简陋,无法满足现实的需要,救助工作难以开展。^[19]乌鲁木齐救助保护中心曾经因为按照民政部颁布的《流浪未成年人救助保护中心建设标准》改善机构设施条件无力支付拖欠的工程款,救助中心被迫廉价出租给工程队,基本救助工作都无法实

施。^[10]再次,救助保护中心缺乏专业化的人力支持。大多数的流浪儿童多少都有一些诸如孤独、叛逆、社交恐惧、不信任等心理问题。因此,心理救助是流浪儿童救助需求的必然组成部分。对于因无法寻找到监护人而长期滞留在救助保护中心的流浪儿童,对其实施从身心修复、文化与技能知识培训、思想引导等方面进行教育也是必需的。对于那些违法的流浪儿童的救助,还需要提供必要的法律援助。目前救助保护中心的人力配备很难满足流浪儿童救助这种多样性的需求。比如,魏丽丽调研发现,河南省各市、县的救助保护中心没有配备相应数量的专业师资力量与心理咨询师,救助机构对儿童早期心理干预、行为矫正和文化教育方面的救助还很不到位。而且,救助保护中心工作人员的专业化程度不高。当前大部分工作人员都是出于爱心开展救助工作,并不具备专业的教育资质。^[20]还比如,吴亦明研究发现,全国范围内有一些流浪儿童救助保护中心在开展教育工作的过程中并没有配备专业的教师,仅是实施一些简单的、基础的、水平较低的教育活动,无法帮助流浪儿童的身心得到进一步发展。^[21]人力和物力配备不充足必然会掣肘救助保护中心的救助效能。

3. 目标群体复杂性高

在其他条件不变的情况下,目标群体的复杂性程度与政策执行的效果成反比。目标群体的复杂程度越高,政策执行的效果就越差;目标群体的复杂程度越低,整个执行的效果就越好。我国流浪儿童不仅数量庞大,而且类型多样,其复杂性具体表现在:第一,流浪儿童对世事的辨别能力低。流浪儿童属于未成年人,涉世未深,对世界的认知度低,独立的行为能力差。比如,一些流浪儿童无法清楚明白地说出自己的名字和家庭住址,还有一些流浪儿童接受的教育程度较低甚至没有接受过教育,无法判断是非。第二,流浪儿童类别多样。刘继同把流浪儿童分为外出打工挣钱的流浪儿童、纯粹的流浪儿童、因暂时性因素离家出走的流浪儿童、受拐骗而流浪的儿童和拥有纯粹流浪动机并染有恶习的流浪儿童共五种类型。^[22]第三,流浪儿童容易伴有心理健康问题和沾染社会恶习。流浪儿童的心理健康水平明显低于普通在校生^[23],流浪儿童的自控能力、自我概念水平比处境正常儿童较低,享乐取向和潜在犯罪倾向比处境正常儿童较高,流浪儿童更倾向于外部归因,其依赖、焦虑、退缩、冲动、夸大等行为更多,更具攻击倾向。^[24]对世事的辨别能力低、心理健康

水平低以及为生活所迫,流浪儿童极易染上各种社会恶习。比如,长期流浪儿童大多沾染了如吸烟、赌博、打架、偷盗、吸毒等不良社会习气。^[25]第四,流浪儿童救助需求多样化。流浪儿童未成年的特点、类型多样、心理健康水平相对较低、容易沾染社会恶习等决定了流浪儿童救助首先需要物质救助,此外还应该根据不同流浪儿童的特点有针对性地实施教育救助、心理救助、法律援助等多维救助。流浪儿童救助需求的多样化对救助保护中心的救助能力提出了极高的要求。可见,流浪儿童的复杂多样性也是导致流浪儿童救助政策执行困难的原因之一。

4. 执行流浪儿童救助的政策环境薄弱

目前掣肘流浪儿童救助政策执行的环境因素主要表现在以下几个方面:第一,城乡二元经济结构掣肘了流浪儿童救助政策执行。中国城乡经济二元结构导致了城乡贫富差距、文化教育水平差距和基础设施水平差距都较大。部分流浪儿童宁愿在城市流浪也不愿回到农村家中。比如,张静发现贵阳市救助保护中心的工作人员全年的忙碌却并没有减少街头流浪儿童数量的原因之一就是救助中心在一边救助的同时,农村地区的儿童仍在继续不停地流入到城市。^[26]而且,区域间经济发展不平衡使人口跨区域流动更加频繁。一些外籍流浪儿童的流入增加了流入地民政部门执行政策的难度。比如,徐州市流浪儿童救助中心曾救助了一位新疆维吾尔族的儿童,中心为其专门寻找了会说维语的人才得以顺利沟通。^[19]第二,认知方面的误解掣肘了流浪儿童救助政策执行。由于中国在2003年之前对于流浪乞讨人员实行强制性的收容遣送制度,以至于流浪儿童误认为国家现在还在继续实行强制性的收容遣送制度,对救助保护中心存在戒心并不愿意接受救助,这给流浪儿童救助政策执行带来了难度。余丹在调查中发现,贵阳市流浪儿童救助保护中心的工作人员曾主动到街头寻找流浪儿童,但流浪儿童见到救助中心的车就跑,他们认为去救助中心就是去“坐牢”。^[27]第三,社会组织活动不发达掣肘了流浪儿童救助政策执行。中国流浪儿童的救助工作主要是由政府开展。作为对流浪儿童救助补充渠道的社会组织在中国的发展还处在起步阶段,参与流浪儿童救助的社会组织较少。^[28]社会组织对流浪儿童救助的支持力度不足,政府在流浪儿童救助过程中承担了巨大的财政与人力方面的压力。第四,宣传力度不足掣肘了流浪儿童救助政策执行。

前文提到流浪儿童对救助政策存在误解就是宣传不到位的一个例证。宣传力度不足导致公众对于政策和救助机构的了解不足使得救助工作的执行效果无从保证。^[6]

四、完善流浪儿童救助政策执行的对策

(一) 提高政策文本的可操作性

首先,提高政策法规之间的协调性。中国应在“儿童优先”原则的基础上制定一系列综合配套的流浪儿童救助政策法规。例如,有必要建立和完善从源头预防流浪儿童产生的家庭扶持干预制度。在扶持贫困家庭的过程中,仅有最低生活保障制度是远远不够的,还要设立特定的儿童扶助津贴,专门保障儿童自身成长所需的生活、教育、医疗等方面的权利。还要对问题家庭要积极进行干预,对有问题的父母进行心理精神方面的疏导和治疗,对于实在无能力或问题严重的家庭要为儿童寻找新的监护人。其次,明确各执行主体的权力与责任。一方面,要使民政、公安、妇儿工会、卫生城管等各相关部门在各自的职责范围内做好相应的流浪儿童救助工作。另一方面,需要加强各部门之间的工作衔接与合作,避免因职能交叉而导致互相推诿工作。此外,还需要强化行政问责力度,对各部门对流浪儿童救助的工作落实情况进行监督,防止行政不作为的情况发生。再次,提高政策法规的权威性。国家应加快出台专门针对流浪儿童救助的政策法规,尤其是应加快出台全国人大通过的法律,增强流浪儿童救助依据的法律权威性。同时,有必要在法律法规明确规定各组织、学校、监护人对于儿童监护的责任与惩罚措施的基础上,建立监督机制并加大执法力度,从源头上预防虐待儿童、遗弃儿童的事件发生。

(二) 提升执行机构的能力

首先,救助保护中心应该更新救助流浪儿童的理念。救助保护中心应该摒弃临时性、物质性、遣返性的流浪儿童救助理念,以帮助流浪儿童正常发展作为救助流浪儿童的新理念。在新理念的指引下,充分了解儿童自身意愿,以关怀和服务取代控制和强制的管理模式,对于想要回家的儿童帮其寻找原生家庭,对于不愿意回家和无家可归的儿童提供相应的物质和精神帮助,并提供一定的思想教育和技能培训,使其具备生活的条件和生存的能力,为以后能够顺利融入家庭、社区和社会提供前提保障。近

年来郑州市开创的“类家庭”与“家庭寄养”的“郑州模式”是在更新流浪儿童救助理念的前提下提高救助保护中心政策执行能力的一次有益尝试。其次,要加大对救助保护中心的财物支持。一方面,政府要设立专门的预算拨款项目救助流浪儿童,根据各地的具体情况进行财政拨款和物资配备,对于流浪儿童数量较多的地区增加拨款。另一方面,要充分撬动社会资源,拓宽救助保护中心的资金来源渠道,积极谋求与企业、非营利组织的合作,形成政府、救助机构与社会组织的良性互动,共同解决救助保护中心物质、资金短缺问题。再次,在人力资源方面,要对救助执行人员进行严格的培训和分类,使流浪儿童从发现、接收、救助、教育和护送等各个环节都能由专业的人员来执行。通过提高救助机构岗位工资与福利待遇的途径,引进如心理咨询、教育培训、社会工作、法律服务等方面的专业工作人才,保护流浪儿童能接受专业化的救助服务。

(三) 分类救助目标群体

目标群体的复杂性程度决定了需要对不同类别的流浪儿童实施分类救助,这样有助于更好地提高流浪儿童救助政策的执行效果。第一,救助保护机构应该引导流浪儿童树立正确的观念。对于那些年龄较小且没有形成正确世界观、价值观和人生观的流浪儿童,救助保护中心需要重视并对其进行思想启蒙教育,帮助他提高辨别是非的能力,逐步引导流浪儿童树立正确的世界观、价值观和人生观。第二,救助保护机构对暂时性离家出走或者受拐骗而流浪的儿童遣返回家。虽然单一的遣送流浪儿童回家这种救助模式并不适合于所有流浪儿童,但是对于暂时性离家出走或者受拐骗而流浪的儿童来说非常适合将其送返回原生家庭。第三,救助保护机构对于不适合遣返回家并且缺乏劳动技能的流浪儿童进行教育和培训。救助保护机构通过对这部分流浪儿童提供适合的教育和培训,让他们拥有生存和发展的知识与技能,增强其将来回归社会的适应性。第四,救助保护机构对于有心理障碍的流浪儿童实施心理疏导和救助。比如,救助保护机构对于沾染恶习的流浪儿童需要寻找他们叛逆的根源,对他们进行心理疏导并配合行为矫正的课程。第五,救助保护机构对身体有残疾的流浪儿童提供专业的康复治疗。这需要建立专门的流浪儿童救助基金以便对流浪儿童的康复治疗提供资金支持。第六,救助保护机构对难以送返回原生家庭的流浪儿童寻找新的监护人或送往儿童福利院。这一方面有利于减轻流浪儿童

救助保护机构的压力,同时也有利于为流浪儿童创造集体生活机会以促进其回归社会的适应性。

(四)营造良好的政策环境

首先,努力缩小城乡二元发展差距。城乡二元结构是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾即中国当前社会主要矛盾的表现之一。为了尽可能避免由于城乡差距导致儿童反复流浪的问题,国家应该继续推进城乡一体化建设。政府应加大对农村的财政投入,改善农村的基础设施、教育水平、医疗水平,努力实现城乡之间公共服务均等化。同时,国家应该加快城镇化进程,尤其是应该加强小城镇建设,使小城镇成为既能解决农村剩余劳动力又能带动地方发展的载体,以此来逐步缩小城乡差距。其次,积极吸纳社会组织参与流浪儿童救助。多主体参与是实现社会善治的有效方法,社会组织应参与到流浪儿童救助工作中来。为此,政府要加大对社会组织的扶持力度,通过政策优惠、税收减免等方式支持社会组织的发展以为其投入流浪儿童救助工作提供前提条件。政府还可以向社会组织购买流浪儿童救助服务,这既支持了社会组织的发展,也减轻了政府作为单一主体实施流浪儿童救助的压力。同时,救助保护中心也应该主动寻求多方合作,可以通过与高校建立联系,挑选那些社会工作、心理学、教育学、法学、医学护理等专业的学生作为志愿者到救助保护中心提供服务支持。再次,广泛宣传流浪儿童救助的理念和相关政策。利用报刊、电视、网络等多种媒介对流浪儿童的生存现状进行宣传,引起社会各界对流浪儿童群体的关注。政府应加大对流浪儿童救助政策的解读力度,让人们了解救助政策的目标与内容,消除人们对救助政策的误解,这对于降低流浪儿童政策执行难度会起到积极作用。

参考文献:

- [1] 薛在兴. 流浪儿童问题研究评述[J]. 中国青年政治学院学报, 2009(6): 17—22.
- [2] 张明锁. 流浪儿童的救助与回归[J]. 青年研究, 2003(3): 43—49.
- [3] 冯元, 彭华民. 需要为本的流浪儿童福利政策导向与框架——基于流浪儿童救助实践和政策变迁的分析[J]. 长白学刊, 2015(2): 67—72.
- [4] 薛在兴. 流浪儿童救助机构的困难、困惑与思考[J]. 中国青年研究, 2006(5): 5—9.
- [5] 戴香智. 社会政策视角下的流浪儿童救助保护[J]. 社会工作(下) 2008(3): 27—30.
- [6] 黄瑶, 李立文. 我国流浪儿童的社会政策探析[J]. 经济研究导刊, 2012(32): 216—217.
- [7] 任飞. 公共政策视角下流浪儿童救助与保护问题的思考[J]. 社会福利, 2012(2): 34—37.
- [8] Smith T B. The Policy Implementation Process [J]. Policy Sciences, 1973, 4(2): 197—209.
- [9] 尚晓媛. 中国弱势儿童群体保护制度[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 33.
- [10] 鞠青. 启动制约流浪儿童救助瓶颈[J]. 社会福利, 2004(2): 32—37.
- [11] 尚晓媛, 吴文贤. 对我国流浪儿童教育问题的探讨[J]. 青少年犯罪问题, 2006(1): 34—37.
- [12] 程福财. 拯救儿童——流浪儿童社会融合问题研究[M] 上海: 上海人民出版社, 2014: 125.
- [13] 冯元, 高云霞. 流浪儿童救助模式转型的创新路径——基于优势视角理论的探讨[J]. 人口与社会, 2013(4): 57—62.
- [14] 綦淑娟. 流浪儿童救助保护范式转变——从遣送回家到支持家庭[J]. 中华女子学院学报, 2014(4): 14—20.
- [15] 王春蓉, 朱宁. 兰州市流浪儿童社会救助现状研究[J]. 管理观察, 2016(7): 73—74.
- [16] 王丹丹, 凤阳阳. 抗逆力视角下的流浪儿童救助模式探析——以重庆市为例[J]. 中国青年社会科学, 2013(2): 27—30.
- [17] 王思斌. 流浪儿童救助保护的能力建设[J]. 中国青年政治学院学报, 2005(6): 19—24.
- [18] 高万红, 郭柏森. 流浪儿童救助服务模式研究[J]. 云南民族大学学报, 2009(11): 61—65.
- [19] 严海波, 隋树霞, 徐成. 关注中国城市流浪儿童——徐州市流浪儿童状况调查[J]. 青年研究, 2005(2): 8—11.
- [20] 魏丽丽. 流浪儿童救助政策执行问题研究——以河南省为例[D]. 郑州: 郑州大学, 2018.
- [21] 吴亦明. 流浪儿童救助模式的转换与保护性特殊教育机制的构建[J]. 南京师范大学学报(社会科学版), 2007(11): 16—20.
- [22] 刘继同. 郑州市流浪儿童救助保护中心的个案研究[J]. 青年研究, 2002(1): 30—39.
- [23] 曹朝阳, 张双全, 何俊华, 等. 流浪儿童的心理特点、成因及教育[J]. 社会科学论坛(学术研究卷), 2007(5): 148—151.
- [24] 李晓东, 陈怡, 高秋风. 流浪儿童的性格与行为特点研究[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2007(6): 126—130.
- [25] 余木生. 流浪儿童社会工作实务探索[J]. 中国社会工作, 2011(7): 35—36.
- [26] 张静. 流浪儿童救助政策的执行研究——以贵州省贵阳市为例[D]. 南京: 南京大学, 2014.
- [27] 余丹. 贵阳市流浪儿童问题研究——基于个案分析[D]. 贵阳: 贵州大学, 2008.
- [28] 薛芳洁. 扬州市困境儿童救助政策执行问题研究[D]. 扬州: 扬州大学, 2017.