

包容性发展理念下农村困境儿童福利均衡发展研究

张尧

(宁波大学 法学院, 浙江 宁波 315211)

摘要:包容性发展是与我国农村困境儿童福利供给制度的发展趋势相契合的一种全新发展理念,对解决现阶段农村困境儿童福利供给过程中所面临的问题有着重要的指导意义。从包容性发展视角出发,我国农村困境儿童福利供给制度在供给对象、供给内容、供给主体等方面存在着非均衡性发展的问题。包容性发展理念下完善农村困境儿童福利供给应注重城乡困境儿童福利均等化供给,实现农村困境儿童福利供给制度由补缺型向普惠型的过渡,建立综合性农村社区困境儿童福利供给机构,强化农村困境儿童福利供给需求管理,建立农村困境儿童福利供给多元主体协同供给模式。

关键词:包容性发展;农村困境儿童;福利供给

中图分类号:D632.1

文献标志码:A

文章编号:1009-2013(2021)03-0077-07

Research on balanced welfare development of rural children in distress under the concept of inclusive development

ZHANG Yao

(Law School, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract: Inclusive development is a new development concept that conforms to the development trend of the welfare supply system of rural children in distress in China. It has important guiding significance to solve the problems in the welfare supply process of rural children in distress at the present stage. From the perspective of inclusive development, the welfare supply system of rural children in distress in China has the problem of unbalanced development in the aspects of supply object, supply content and supply subject. Inclusive development idea, perfect rural plight child welfare supply equal child welfare supply should pay attention to the urban and rural areas, rural plight child welfare supply system by the transition of fill a vacancy type to prat, set up a comprehensive child welfare supply difficulties in rural communities, strengthen rural plight child welfare supply demand management, the establishment of rural child welfare supply collaborative supply plural pattern.

Keywords: inclusive development; rural children in distress; welfare supply of children

农村困境儿童福利供给状况和权益保障程度是经济发展和社会进步的重要体现。截至2019年底,全国共有困境儿童688.9万名,其中大多数分布在农村地区^[1]。农村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高度关注的焦点。2013年,民政部《关于开展适度普惠型儿童福利制度试点工作的通知》首次明确困境儿童

包括残疾儿童、重病儿童和流浪儿童三类。2016年,国务院出台《关于加强困境儿童保障工作的意见》,针对困境儿童生存发展面临的突出困难和问题,从保障基本生活、保障基本医疗、强化教育保障、落实监护责任、加强残疾儿童福利服务等五方面提出具体措施。为健全困境儿童领导协调机制,2018年8月,民政部将农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议制度调整为农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作部际联席会议制度。截至2019年9月底,全国所有省份都建立了相关领导协调机制。2019年,民政部联合10部委出台《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》

收稿日期:2021-02-28

基金项目:国家社会科学基金重大项目(19ZDA234)

作者简介:张尧(1989—),河南南阳人,博士后,讲师,主要研究方向为农村社会保障制度。

见》，为农村困境儿童救助和保障制度的推进提供了良好的政策支持。同年，为进一步加强儿童福利管理，民政部专门成立了儿童福利司，指导农村困境儿童福利保障建设。同时，为了积极推动社会力量参与农村困境儿童关爱保护工作，各级政府也开始重视家庭以及社会力量在解决困境儿童问题中的重要地位，这些政策措施都进一步提升了农村困境儿童福利的供给水平。

与此同时，学界针对困境儿童问题进行了广泛而深入的研究。针对困境儿童的需求与制度供给研究问题，廉婷婷、乔东平认为中国儿童福利政策理念实现了从“消极被动”到“积极主动”的转变，建议在治理现代化背景下厘清福利责任边界，优化儿童福祉取向的政策体系^[2]。邓锁、吴玉玲认为社会风险变迁可能加大脆弱儿童及其家庭的贫困风险，需要加快构建具有内在一致性和整合性的儿童反贫困政策体系^[3]。杨智平研究发现当前困境儿童的监护问题面临亲权与监护权的冲突以及家庭监护与国家监护不完善问题，应建立国家对监护人的监督制度^[4]。关于困境儿童概念，王丹、潘璐建构了“困境留守儿童”概念，分析其具体类型、生存现状与困境形成原因，提出要切实改善困境留守儿童的生存现状，需要多方主体协同合作，形成综合性支持体系^[5]。关于困境儿童福利提供，政府以及其他社会组织提供主体之间的互动关系和角色定位问题，徐丽敏、陶真认为社会组织参与困境儿童保护是福利多元主义的重要内涵和基本主张，社会组织应在困境儿童保护的多元责任主体共生中找准自己的定位与发展路径，充分提高社会福利政策实施的效能^[6]。

可见，当前关于困境儿童的研究取得了丰硕的成果，农村困境儿童保障的研究也逐渐趋向多元化，但也存在需要进一步拓展的内容。首先，困境儿童的概念的内涵和外延尚待厘清。以往的困境儿童概念界定多是从实践角度出发探讨，其保障的对象是生存权和部分发展权受到侵害需要保护的儿童。本研究立足于农村现实，认为在地区维度上农村儿童面临着更大的困境，更值得关注。首先，研究将农村困境儿童界定为年龄在18周岁以下，由于自身或家庭原因，其生存权、发展权和受保护权难以实现，无法及时获得福利服务，需要外在力量提供帮助的农村儿童，包含流浪儿童、贫困家庭儿童、事实孤儿、童工、大病重病儿童等困境儿童群

体。农村困境儿童福利则是针对农村地区困境儿童特定对象的福利，包括促进儿童生理、心理及社会发展的各种福利措施和服务。当前，我国正在迈向普惠型儿童福利阶段，不仅要满足农村困境儿童多样化与多层次性的福利需求，还要考虑到福利供给层面的多层次性。其次，已有研究缺乏一个较为全面的解释框架，难以深入把握农村困境儿童福利供给内容体系。包容性发展理念作为解释框架，其核心是消除社会排斥、实现机会平等与群体利益共享，这与我国农村困境儿童福利供给制度的改革方向相契合，对农村困境儿童福利供给制度的完善具有重要的指导意义。

一、包容性发展理念嵌入农村困境儿童福利供给均衡发展的可行性

1. 包容性发展理念的内涵及特征

包容性发展理念是为了应对经济社会发展过程中出现的不公平以及不协调等问题而产生的。包容性发展起源于世界银行等国际组织提出的减贫战略，包容性发展概念的提出过程经历了包容性创新、益贫式增长、包容性增长、包容性发展等演进阶段，形成了系统的包容性发展理念。包容性发展理念尤其关注弱势群体在社会资源获取中的机会均等化问题，其最终目标在于最大限度地消除社会排斥，实现个体平等享受福利的机会和共享社会利益的能力，从而不断提升社会总体的福利水平，追求经济社会的统筹协调发展。包容性发展有着丰富的内涵，在发展主体上，包容性发展的根本出发点是强调全体国民的共同参与；在发展内容上，包容性发展的基本特征强调发展内容上的综合性和协作性；在发展过程上，包容性发展的核心内涵和本质要求是发展过程中的全体国民机会均等化，保证多元主体参与供给公共服务过程中的公平性与公正性；在发展成果分配上，包容性发展注重利益成果的共享，是包容性发展主体、发展内容以及发展过程的目标体现^[7]。

2. 包容性发展理念与农村困境儿童福利的发展目标相契合

包容性发展理念对完善农村困境儿童福利制度建设具有重要的指导意义。包容性发展理念尤为关注社会弱势群体，其初衷就是为不同的弱势群体提供更好的救助和保障，追求社会公共服务建设过程中的公平性、共享性和协同性^[8]。国务院《关于

加强困境儿童保障工作的意见》明确指出农村困境儿童是城镇化和农村经济发展共同作用形成的特殊弱势群体,其发展状况受制于多种因素影响。我国已经明确了由补缺型困境儿童福利供给向普惠型困境儿童福利供给制度转变的目标,普惠型福利供给强调儿童福利受益对象的全体性,即全体困境儿童平等享受福利的权利,强调我国全体困境儿童福利供给制度中的均衡分配与机会公平;注重农村困境儿童福利供给内容的全面性和协作性,当前政府也开始注重困境儿童福利供给中多方主体的参与以及协同合作,逐渐引入了社会公益组织和市场的参与,并给予政策上的支持。

3. 包容性发展理念下农村困境儿童福利均衡发展的目标要求

第一,发展过程的公平性是农村困境儿童福利供给的价值取向和本质要求。普惠性是完善困境儿童福利供给制度的目标,同时应确保困境儿童享受基本儿童福利的机会是均等的。农村困境儿童福利供给包容性发展要求改变儿童福利供给服务在城乡间、区域间发展的不平衡局面。第二,福利供给内容的全面性是农村困境儿童福利供给制度包容性发展的基本特征。在包容性发展理念下,农村困境儿童福利供给制度的发展方向应关注困境儿童不同时期的实际需求,同时转变困境儿童福利供给的重心,关注农村困境儿童的全面成长,实现由以往单一关注基本生存保障到注重农村困境儿童基础教育和心理健康教育,通过全面性、综合性和多样性儿童福利的供给,满足农村困境儿童多样化、多层次、专业化服务需求。第三,多元化福利供给主体协同合作是农村困境儿童福利供给制度包容性发展的逻辑起点。包容性发展理念要求改变传统的政府作为单一供给主体的困境儿童福利模式,引入并支持社会组织和市场参与困境儿童福利供给,建立多元主体协同供给的农村困境儿童福利供给模式。拓宽福利供给的渠道,注重以家庭为单位的福利供给,针对农村地域上的特殊性和困境儿童普遍分散的特点,建设社区综合型的农村困境儿童福利供给平台。多元主体协同供给的农村困境儿童福利供给,创新了农村困境儿童福利的供给方式,可以有效解决农村困境儿童福利供给总量不足和供给结构失衡问题。第四,福利供给与需求相契合是农村困境儿童福利供给制度包容性发展追求的重要目标。农村困境儿童福利供给制度改革根本目的是解决固有的福利

无效供给和供需不匹配造成的资源浪费问题,以达到福利供给与需求的精准匹配,确保所供给福利的效用最大化,从而有效满足农村困境儿童多种多样的福利需求。

二、包容性发展理念下农村困境儿童福利供给的发展困境

1. 福利供给过程的非均等性:城乡困境儿童福利资源配置差距明显

城市与农村困境儿童福利供给之间存在显著差距,城市困境儿童福利供给制度发展迅速,农村相较城市而言则远远落后,困境儿童福利供给制度在城乡之间呈现出严重失衡的局面。第一,就供给水平而言,农村困境儿童福利总体供给水平较低。在社会结构性变迁、城市化、家庭结构与功能转变的背景下,农村困境儿童问题更为突出,基层政府财政投入远远滞后于农村困境儿童对社会福利的多样化需求。《中国儿童福利政策报告(2019)》指出,我国基层儿童福利服务支撑系统薄弱,多项儿童补贴标准存在较大的地区与城乡差异。以孤儿基本生活费补贴标准为例,城市孤儿基本生活费月人均标准最高为2340元,约为农村最低标准600元的4倍。尽管农村未成年人保护机构发展速度很快,但仍难以满足农村大量困境儿童的现实需求。农村困境儿童福利供给机构专业人员数量的增长幅度同样缓慢,有些地区甚至出现了下降的趋势。同时,农村困境儿童福利供给机构还面临着专业社会工作者严重短缺的困境,无法及时满足困境儿童的需求,农村基层儿童专业工作队伍亟待加强。第二,就供给集中度而言,城市困境儿童福利供给机构多注重集中化福利供给,农村困境儿童的分布状况受当地农村经济发展、距离城市远近、交通便利与居住状况、文化教育环境等多种因素影响,普遍存在地域分散的特征,这一定程度上削弱了困境儿童福利效用的最大化。农村地区困境儿童对福利供给资源的巨大需求与实际的供给水平、供给质量极其不匹配,长此以往不仅容易造成资源配置城乡不均等问题,而且会加重我国困境儿童福利供给制度的固有问题。困境儿童福利资源应首先向农村地区倾斜,改善城乡之间困境儿童福利供给资源配置的失衡问题,实现城乡均等化发展。

2. 福利供给对象的非普惠性：农村困境儿童福利供给覆盖面狭窄

普惠型福利理念强调福利供给应当覆盖所有群体。由于我国农村困境儿童福利供给制度尚处在由补缺型福利供给向普惠型福利供给过渡的初期，困境儿童群体福利供给的覆盖范围相较以往有了很大提升，但是农村困境儿童福利供给依然存在覆盖面狭窄的问题，主要表现在以下几个方面。第一，目前儿童福利政策无法覆盖所有困境儿童群体。困境儿童福利供给制度覆盖概率最高的两类群体分别是纳入政府托底性政策保障的困境儿童群体，以及所在家庭有一定经济能力可以支付市场提供福利的儿童群体，而既不属于政府保障的对象也不具备从市场上购买需要的相关福利的能力的困境儿童群体仍然无法被困境儿童福利供给制度覆盖^[8]。第二，农村困境儿童福利补偿政策非普惠性特征明显。为了提高农村困境儿童福利需求的家庭支付能力，政府部分实施了针对困境儿童的福利补偿政策。由于政府尚未建立起基于困境儿童的家庭经济状况、福利需求清单的完整评估机制，导致政府出台的福利补偿政策无法精准有效地惠及困境儿童群体。同时，各地困境儿童福利供给政策补贴的对象大都瞄准农村低保人群，补贴仅覆盖了少数特殊困境儿童。我国农村困境儿童福利供给制度研究起步较晚，由于目前所处的发展阶段的限制，儿童福利供给对象仅仅覆盖了在困境儿童群体中较为特殊的儿童群体，这与我国目前建设适度普惠型的儿童福利供给制度的要求以及包容性发展理念是不相符的^[9]。

3. 福利供给内容的非全面性：农村困境儿童福利政策内容缺乏完整性

完善的农村困境儿童福利政策应覆盖所有农村困境儿童问题，但是目前农村困境儿童福利政策内容供给缺乏完整性。第一，农村困境儿童家庭福利供给存在普遍缺位的问题。农村困境儿童福利供给须首先满足困境儿童的基本福利需求，使其获得稳定的生活保障。农村家庭结构微小化致使传统的家庭照顾共同体功能日益弱化，照顾关系结构更加单一化。农村困境儿童福利政策的缺失导致儿童的照顾负担几乎全部下沉到家庭，但困境儿童的家庭经济状况普遍比较困难，监护人缺乏监护意识或自身监护不力等原因，再加上困境儿童的自我保护意识不够充分，困境儿童基本生活难以得到保障。第

二，农村困境儿童心理健康问题容易被忽视。由于农村大批青壮年农民进城务工，大量留守儿童情感关怀匮乏，农村困境儿童家庭教育面临诸多困境，长此以往容易造成难以扭转的心理或精神问题^[10]。第三，我国尚未制定明确针对农村困境儿童的具体救助政策，也缺乏专业的社会组织对农村困境儿童进行专门的救助活动，民政部门只能选择以最低生活保障为标准给予农村困境儿童家庭有限的救助。第四，困境儿童福利供给政策与法律法规相对匮乏。目前有关困境儿童福利的相关政策供给不足，针对性不强，现有政策内容分散，可操作性不强。健全法律法规是解决儿童福利问题的重要保障^[11]。虽然目前我国针对儿童保障问题出台了《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》等相关法律，但从总体来看有关儿童保护的法律法规中一般性的法律法规居多，缺乏针对困境儿童福利供给方面的基本法律，需要制定更加全面规范的儿童福利制度和法律法规来保障困境儿童的健康发展。

4. 福利供给主体的非协同性：多元主体协同供给尚未形成

当前，我国多元供给主体协同发展的困境儿童福利供给体系尚未形成。第一，政府在儿童福利供给方面存在职能定位不清晰的问题。目前农村困境儿童福利供给模式仍是一种政府主导的自上而下的福利供给模式，政府单方面运营和监管农村困境儿童相关福利保障机构。政府对农村困境儿童福利供给机制的全方位干预在一定程度上限制了社会组织及市场主体在困境儿童福利供给过程中的参与度，导致困境儿童福利供给主体之间的合作受到制约，不利于农村困境儿童多元主体的协同供给。第二，农村困境儿童社区救助发展滞后。以社区为平台的福利供给水平是评价一个国家困境儿童福利供给水平的重要标准，目前农村地区普遍缺少以社区为平台建立的困境儿童福利供给机构。现有的农村社区福利供给机构缺乏配套的基础设施，无法提供内容丰富、水平适宜的福利来满足农村困境儿童的多样化需求。第三，社会组织参与农村困境儿童福利供给尚处于起步阶段。一般而言，社会公益组织本身缺乏困境儿童保障的专业人才储备以及专业知识，而且，在参与困境儿童福利供给的过程中缺少稳定可持续的资金来源，或依靠政府政策扶持资金，或寻求市场的捐助，发展后劲不足。第四，

代表市场主体的民办困境儿童福利供给机构始终处于一种不平等的地位。市场参与困境儿童福利供给的优势在于市场能够以高度自由化的方式实现供给和需求的最优效率。市场本身存在多元化的特征,这与包容性发展理念所要求的困境儿童福利供给向多元化发展相符合。但是政府目前尚未给予市场充分的许可,市场在农村困境儿童福利供给体系中未能发挥其最大效能。

5. 福利供需的非对称性:福利政策供给与农村困境儿童实际需求存在失衡

农村困境儿童福利政策供需失衡主要表现为:首先,农村困境儿童福利机构实际使用率普遍偏低。部分地方政府缺乏对困境儿童福利供给机构的科学规划。例如,有地方政府热衷于新建大规模的困境儿童福利机构,并且仅面向特殊困境儿童群体以及特困家庭的儿童,这两类群体在总体困境儿童中占比并不大。政策导向与实际情况之间的偏差造成困境儿童福利机构工作效率低下,机构专业人员大量闲置。同时,农村困境儿童福利机构服务对象定位也存在偏差,忽视了对农村困境儿童家庭的支付能力。市场提供的儿童福利机构收费偏高,而大部分农村困境儿童家庭既不属于纳入政策保障的贫困家庭,也不能承担民办儿童福利机构的费用,从而导致农村困境儿童福利供给过程中有效供需失衡。其次,农村困境儿童福利政策供给与困境儿童实际需求匹配不合理。农村困境儿童的需求各有不同,但是农村目前还没有建立起系统的困境儿童需求反馈机制,政策也无法依据实际情况进行预测和调整。许多农村困境儿童面临着因家庭低收入而导致的生存困难、居住环境恶劣、身心健康与医疗保障不乐观等问题,而目前运行的农村困境儿童福利供给机制无法及时有效识别并满足这些多元化需求,不同供给主体的供给得不到有效利用。随着困境儿童群体概念逐渐细化、类型逐渐增多,未来在建立农村困境儿童福利供给过程中应充分考虑农村困境儿童在可持续发展方面的需求。

三、包容性发展理念下农村困境儿童福利供给均衡化的建构路径

1. 优化福利供给过程,实现城乡困境儿童福利均等化供给

为实现农村困境儿童福利供给制度的包容性发展,首先需要明确城乡均衡发展的理念,把儿童

福利政策向农村困境儿童倾斜,儿童福利资源分配也进一步向农村延伸。统筹规划城市与农村的福利供给政策,提高农村困境儿童福利供给的公平性,解决困境儿童福利供给在城乡间以及不同地域间的分配失衡问题。扩大农村困境儿童福利供给制度的覆盖面,确保基础福利供给覆盖到所有农村困境儿童。其次,财政支持力度应进一步向农村倾斜,实现城乡困境儿童福利财政投入的均衡发展。加大对农村困境儿童福利供给的财政投入,改进财政供给的补助方法,发挥中央与地方的统筹协调功能,明确财政责任,实现财政投入的可持续性,使政府能够长期有效地为农村困境儿童提供专项补助资金,强化对农村困境儿童福利供给机构的资金扶持力度,同时将福利供给机构的日常运营经费纳入补助范围,改善困境儿童福利补贴政策,由原先的供给导向式福利供给转变为需求导向式福利供给,提高福利补贴政策的精准性与契合性,降低因为供给和需求不匹配造成的资源浪费以及需求不足等问题^[12]。最后,增加农村儿童福利机构设施投入,加强专业人才培养,提高农村困境儿童福利机构供给的能力。建立城乡困境儿童福利供给精准匹配机制和支援机制,从城市困境儿童福利供给机构中选出优秀的专业人员以及受过专业培训的志愿者为农村困境儿童福利供给机构提供专业的指导和管理。

2. 明晰福利供给对象,实现农村困境儿童福利供给由补缺型向普惠型过渡

包容性发展理念下的农村困境儿童福利供给应当补齐短板,福利供给对象需要在原有基础上继续扩大,不再局限在特定困境儿童群体中。第一,建立权利保障型农村困境儿童福利供给制度,强调所有困境儿童群体的受保障权利。农村社会救助制度不再局限于特定群体,在基本生存权利的要求下实现救助制度对全体农村困境儿童的覆盖,由此实现农村困境儿童福利供给由补缺型向普惠型的过渡。政府应在针对特殊困境儿童群体实施托底性保障政策的同时支持符合相关条件的社会组织和市场中的儿童福利供给机构参与农村困境儿童福利的供给,将现存政策无法覆盖到的困境儿童群体纳入第三方福利供给的范围,增加农村困境儿童获得免费或者低价福利的机会。第二,重新制定农村困境儿童福利的享受资格和具体标准。农村困境儿童中很大一部分是随着外出打工的父母一同向城市转移的流动儿童,当前城乡二元化的户籍制度划

分使这些儿童在异地无法获得与当地儿童一样的权利保障与福利供给。城乡困境儿童身份待遇差距是制约困境儿童福利公平性的制度性因素之一,逐步取消困境儿童与户籍制度的强关联性,剥离依附在户籍制度背后的种种福利,让户籍制度回归到最基本的人口管理功能上,从制度上消除城乡困境儿童身份上的差别,使城市对农村困境儿童更具包容性和开放性,消除因为地域带来的社会排斥,确保农村向城市迁移的流动的困境儿童拥有同城市困境儿童同等的享受福利的机会和权利。

3. 完善福利供给内容,建设综合性农村社区困境儿童福利供给中心

社区作为农村困境儿童福利供给的主要场所,是完善农村困境儿童福利供给体系的重要载体,是农村困境儿童福利供给在供给平台方面的改革方向。农村困境儿童福利供给应坚持“以人为本”的基本原则,依靠现有农村社区平台,建立一体化的农村综合性社区困境儿童福利供给中心。综合性农村社区困境儿童福利供给中心的构建有利于发挥其综合福利供给内容、整合福利供给方式的优势,弥补现存农村社区困境儿童福利供给机构供给内容单一、层次较低的缺陷,满足困境儿童多元化的需求。一方面,农村社区困境儿童福利供给中心建设有利于对农村困境儿童进行集中化管理,消除了由于农村困境儿童在地域上极为分散而难以实现应保尽保的问题,确保农村困境儿童的生存环境、基础教育、生命安全得到专业人员保障的同时,实现个体困境儿童在群体中获得情感交流,避免农村困境儿童因为亲情缺失和环境闭塞造成的心理创伤。另一方面,政府应注重发挥社区的支持性服务功能,改革创新农村困境儿童福利供给机制,制定专门的政策用以支持建设农村困境儿童福利供给机构的专业人才队伍,支持将社区医护人员、专业管理人员、志愿者等引入农村社区综合福利供给中心,有效整合社区内部及周边一定区域内的基础生活照料和医疗教育等资源,提高区域整体的福利供给水平和利用率。依靠社区平台建立专门的困境儿童福利供给工作站,为农村困境儿童提供福利,同时又承担了汇总农村困境儿童基本信息及需求反馈工作,达到建设普惠型困境儿童福利制度下供需相契合的目标。

4. 创新福利供给方式,建立困境儿童福利供给多元主体协同供给模式

实现农村困境儿童福利供给总体水平提升,不能仅仅依靠传统的政府单方力量,包容性发展理念下困境儿童福利供给制度的供给主体是多元化的,应建立政府、社会和市场多元主体协同供给的模式。首先,应明确政府在多元主体协同供给模式中的责任边界,落实政府在普惠型困境儿童福利供给中的主体责任。政府应完善现有农村困境儿童福利供给方式,按照整体规划、权责清晰、逐步推进的指导思想,创建农村困境儿童福利供给的部门政策协调机制,在各部门之间建立困境儿童信息沟通共享平台,降低管理成本,提高管理效率,防止因部门职能调整而导致的资源浪费。建立完善的多元主体协同供给的儿童福利合作平台,通过购买、外包等方式将部分由政府负责的困境儿童福利供给任务转移给社会组织,同时为其提供政策优惠和资金支持,通过专门的教育与培训提高社会组织的专业能力;鼓励社会公益组织、民间团体、市场主体和个人参与困境儿童福利供给。

其次,社会组织应提高在农村困境儿童福利供给中的参与能力。社会组织具有高度的灵活性,福利的转化作用较强,同时社会组织可以对政府、市场等福利供给主体起到一定的监督作用。社会组织通过各种媒介,向社会大众介绍困境儿童福利供给现状及相关制度;加强儿童社会组织之间的联系,建立社会公益组织关系网,在社会公益组织内部进行初步的资源分配和整合,以便在同其他主体协同合作时能精准发挥自身作用。

再次,创新农村困境儿童福利供给方式,逐步引入市场机制,发挥市场在普惠型儿童福利供给制度中的重要功能。同时,加强市场与其他福利供给主体之间的合作。市场的高度自由化为其他主体提供了一个良好的平台,市场为政府和社会公益组织提供资金支持,政府运用政策引导市场和社会公益组织,社会公益组织则为市场以及政府进行宣传。

5. 强化农村困境儿童福利供需管理,实现供需精准匹配

包容性发展视角下的困境儿童福利供给制度需要实现福利有效供给与供需精准匹配,应建立以需求为导向的困境儿童福利供给机制。首先,政府需建立以需求为导向的困境儿童反馈机制以及需求评估机制,为困境儿童表达需求提供渠道,及时

调查并明确困境儿童的基本需求,促进供需双方的有效沟通交流,精准掌握城乡困境儿童的真实需求,实现福利资源在城乡间的准确分配,减少因无效供给而产生的资源浪费。其次,以民政部门为主导,建立官方的困境儿童信息网络平台。一方面,信息网络平台收集数据以便制定统一的救助标准并提供科学的救助政策,另一方面,社会民众可以通过网络平台了解到困境儿童的真实需求以及生活状况,使全体国民参与困境儿童的福利供给的目标具备可操作性与可实现性,并且使政府以及民众对困境儿童福利供给的供需内容及运作模式有较为清晰的了解,从而更加积极地参与困境儿童福利供给活动。再次,农村困境儿童福利供给的系统性发展需要进一步强化政策、机制和服务水平等不同层面的供给能力。在政策层面,应更加优化儿童福利的政策供给,包括扩大困境儿童的分类保障范畴,加大儿童大病救助的支持力度,以切实减轻儿童家庭照顾的压力。还可以创新儿童福利服务的供给形式,为儿童发展提供社会保护,如通过将现金转移支付与实物供给形式进行优化组合,加强福利政策供给对于儿童及其家庭发展的激励作用。在供给机制层面,应大力促进儿童福利服务的多元主体参与,尤其是有效整合政府、社会组织、志愿团体等不同主体力量与资源,以回应儿童及其家庭多元、差异化的需求,强化支持性的儿童社会照顾系统。在服务实践层面,则应着力提升儿童福利服务的专业化水平,加强儿童福利服务的专业人才培养建设,如通过社会工作服务机构的“牵手计划”,推动社会组织在儿童服务领域的专业协作,通过社会工作,教育对口帮扶发展一批示范性的儿童社会

服务项目等。

参考文献:

- [1] 国研中心.贫困地区儿童发展的五个短板及对策[EB/OL].(2020-10-20)[2021-02-25]http://www.china.com.cn/opinion/think/2020-10/21/content_76827549.htm.
- [2] 廉婷婷,乔东平.中国儿童福利政策发展的逻辑与趋向[J].中国公共政策评论,2021,18(1):1-18.
- [3] 邓锁,吴玉玲.社会保护与儿童优先的可持续反贫困路径分析[J].浙江工商大学学报,2020,165(6):133-148.
- [4] 杨智平.论困境儿童监护制度的完善[J].海南大学学报(人文社会科学版),2020(2):88-94.
- [5] 王丹,潘璐.困境留守儿童的生存现状与支持体系探究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2020(2):106-113.
- [6] 徐丽敏,陶真.社会组织参与困境儿童保护的内在机理与路径选择[J].华东理工大学学报(社会科学版),2020(5):74-84.
- [7] 李长远,张会萍.包容性发展视角下农村养老服务发展的非均衡性及调试[J].现代经济探讨,2018(11):121-126.
- [8] 吴越.包容性视角下公共安全管理的问题分析与对策探讨[D].武汉:武汉科技大学,2013.
- [9] 李莹,韩克庆.我国困境儿童托底性保障制度的构建[J].江淮论坛,2015(5):119-126.
- [10] 周琢虹.农村留守儿童精神世界的困境与消解——以江西省为例[J].江西社会科学,2012,32(10):195-198.
- [11] 陶冶.美国困境儿童福利保障[J].中国民政,2015(19):60-62.
- [12] 王之师.成都市以社区为平台的困境儿童救助保护机制研究[D].成都:西南交通大学,2015.

责任编辑:黄燕妮