

XinShiQi MinZheng GongZuo
YanJiu Yu TanSuo

新时期民政工作 研究与探索

李红兵 曹国英 主编



 中国社会科学出版社

国家一级出版社 · 全国百佳图书出版单位

新时期民政工作 研究与探索

李红兵 曹国英 主编

 中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书再版编目(CIP)数据

新时期民政工作研究与探索 / 李红兵, 曹国英主编. — 北京:
中国社会出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-5087-5130-6

I. ①新… II. ①李… ②曹… III. ①民政工作—研究—
中国 IV. ①D632
中国版本图书馆CIP数据(2015)第184098号

书 名: 新时期民政工作研究与探索
主 编: 李红兵 曹国英

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 白晓虹
策划编辑: 杨春岩

责任校对: 朱文静

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲33号

电 话: 编辑部: (010) 58124827
邮购部: (010) 58124848
销售部: (010) 58124845
传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm×240mm 1/16

印 张: 22.5

字 数: 350千字

版 次: 2015年9月第1版

印 次: 2015年9月第1次印刷

定 价: 58.00元



中国社会出版社微信公众号

编委会名单

主 编 李红兵 曹国英

执行主编 赵书阁 王云斌

执行副主编 康学松 张 军

编 委 徐 蕾 余 青 明小清

罗 霜 王宏强

序

采用征文形式出版作品，纵观其在我国改革开放以来的演变过程，可谓几经起落，鱼龙混杂，褒贬不一。选取传世精品、文章脍炙人口者有之，为自我表现亵渎斯文、沽名钓誉、哗众取宠、粗制滥印、鲜有阅读者亦不少见。拥有足够定力、于浮躁氛围中保持职业操守、追求社会价值、不屑金钱染指者显现出学者风骨，为取黄白之物、迎合各种需要、玷污自家形象、浪费纸张行为亦曾流弊深远。故当今的征文活动，若求返璞归真，取得社会认同，应从与逐利行为切割、杜绝版面交易、以质量定取舍、防止粗制滥造开始。北京市民政发展研究中心联手北京民智城乡社区建设研究中心共同组织的 2014 民政文选征集活动，虽难言完美，但至少属于这种努力的一番尝试。

本次征文活动的目的，一是积极回应变革时期民政事业改革发展的需求，加强研究探索，做到与时俱进；二是促进民政同行间以及专家学者之间的交流沟通和思想碰撞；三是搭建全国性的研究成果汇集、交流平台，促进资源共享。入选文稿通过正式出版，使作者认知乃至主张公之于世，成为社会共同财富，使之不囿于某地方、某单位认同程度以局限其影响，为有关政策法规修改完善及民政事业发展，献计献策，添砖加瓦。

征文还有一个连带作用，即通过展示作者理念及成果，不拘一格发现人才。征文活动组织者，自然不是选用人才机构。但民政事业发展需要众多有识之士，其中相当重要的就是那些熟悉实际情况，具有敬业精神，善于思考研究问题并具有真知灼见者，这种人才的拥有程度往往决定着特定地方、单位的工作水平，却是不争的事实。他们有的已经受到有关方面的重视，在自己擅长的领域发挥着作用；有的还没有被认识或者被充分认识，属于待开发的资源。通过征文收集并筛选发表作品的形式，使之崭露头角，成为选才用才的活水源头，不但利

于他们的成长，也属事业发展的需要。

为做好这项工作，组织者注重从能够密切联系社会实际提出独到见解、论证严密，所提意见反映社会发展规律、符合改革方向，具有社会价值及可行性诸方面，对来稿予以筛选。属于取舍过程中需要斟酌的问题，有关人员亦进行了讨论，审慎对待，力求体现公正。从审稿角度看，可以说各篇文稿的取舍均由多因素组成，诸因素的权重及其受到关注的程度，需综合考虑。在选取者眼中，各篇文稿又呈现为一个多棱镜，观察审视也需相应业务功底及鉴别力。可以说不能保证各篇入选文稿没有缺陷，但一定要有某一方面的可取之处。需要强调的是，无论作者所供文稿入选与否，参与活动本身就是对我们工作的支持，在此一并致谢，并期待在下一年度征文活动中出彩。

对于组织单位，初次开展征文活动，也存在自身的局限。包括经验不足，需于探索中渐次提高水平；面向社会宣传不够，人们知晓的范围、参与的深度尚待拓展，以期进一步扩大稿件的选择面。我们会不断改进工作，并恳请读者不吝赐教。

曹国英

二〇一五年六月十六日

目 录

CONTENTS

理 论 篇

儿童保护制度的基本要素	尚晓援 / 003
“婴儿安全岛”：困境分析与破解路径	
——国际经验的启示和借鉴	王云斌 / 010
深化首都民政事业改革的研究	
..... 李万钧 杨宝山 梁艳 万婷婷 赵鑫 / 021	
促进慈善事业发展的法律与政策研究	邵培樟 韩娟 / 046
农村敬老院社会化改革的主要路径与政策建议	王治坤 武增锋 / 061
论社区养老服务资源的整合	江燕娟 / 068
特大城市民政工作的改革创新研究	
..... 李红兵 杨宝山 俞金铭 陈卫红 高小龙 / 079	
北京市家庭应急物资储备建设的实践探索	丁长利 / 088
如何治理村官腐败	曹国英 / 094
城郊村庄社区化管理的行动逻辑及其批判反思	
——以北京市郊区农村为例	张学东 / 098
城乡社区服务体系研究	袁凤香 / 107
创新社区服务体系供给机制研究	
——以内蒙古自治区包头市青山区为例	冯呼和 / 118

基于社会管理创新的和谐社区研究

- 以佛山市大沥镇为例…………… 李晓燕 董长文 岳经纶 / 131
- 论和谐社会与社会工作的良性互动…………… 丁波 / 141
- 社会工作参与社会服务的外展机制…………… 马福云 / 154
- “最美社工”评选与中国社会工作发展
- 基于南京的个案研究…………… 冯元 / 163
- 北京市街道、乡镇设置标准与优化布局研究
- …………… 北京市民政局区划管理处课题组 / 173
- 对京津冀三地民政事业协同发展的初步认识…………… 赵书阁 / 180
- 征地超转人员社会保障现状及制度研究…………… 余翰林 / 187

实 务 篇

护理岗位管理在老年福利院前期筹建中的应用分析

- 以上海市嘉定区第一社会福利院为例
- …………… 陈俊祯 顾丽亚 苏敏 俞海萍 / 199
- 关于完善特困群体社会救助体系的研究…………… 张中喜 / 206
- 社会协同治理视角下的未成年人社会保护体系构建
- 以北京市未成年人社会保护试点工作为例
- …………… 王昌伦 樊建兵 / 215
- 北京市“支出型贫困政策”的调查及初步分析
- …………… 董明慧 齐豫 郭悦 项虹 / 222
- 北京市房山区重特大疾病医疗救助的实践与思考
- …………… 王占勇 王维 宗蕾 / 232
- 完善居家养老服务 提升老人幸福指数
- 甘肃省庆阳市西峰区居家养老服务工作情况调查
- …………… 李克智 黄斌辉 / 238
- 北京市西城区社会养老服务现状及需求调研报告
- …………… 宋卫东 赵巍 郝嫔 赵文利 / 245
- 试水“文体自治”精神养老项目助推阳光晚年…………… 陈勇峰 / 252
- 从“棉花团”谈社区服务的副功能…………… 康福路 / 259

社区减负增效初探

——湖北省大悟县社区工作中存在的问题及解决办法……沈彦操 田红霞 / 263

减轻社区工作负担 推动社会治理创新

——呼伦贝尔市社区工作负担情况调研报告……王云禄 于乾贵 / 266

坚持科学发展观 搞好农村社区建设……彭佑明 / 272

一项具有加强和创新社会管理意义的实践

——江西省九江市滨江街道探索推行社区居民院落自治的调研报告……肖伍祥 / 277

以“六型社区”创建为载体全面推进和谐社区建设

……赵巍 白莉梅 / 285

河北省石家庄市桥东区社区建设调研报告……梁新萍 康福路 / 292

关于加快完善县域社会组织监管体制的思考……徐国平 杨俊玮 / 301

社会工作人才评价体系研究……惠曦瑾 / 306

北京市石景山区军休服务管理工作的创新与发展

……赵伟民 冯维国 张旭 / 312

民政执法存在的问题及对策……叶灼 许为 / 318

贯彻实施“三标”管理体系的实践探索……吴克明 / 323

关于加强基层民政文化建设的若干思考……姚昌德 / 331

地退人员人户分离问题所引发的思考……刘金鹏 / 336

民政信访对象心理特征分析与干预对策……李天才 董方红 / 341

理论篇

LiLun Pian

儿童保护制度的基本要素

尚晓援

随着大量的针对儿童的暴力事件被报道，儿童保护的问题被提上议事日程。建立儿童保护制度，对儿童提供有效的保护，也成为社会共识。但是，对什么是儿童保护，儿童保护制度的主要构成和基本要素是什么，中国是否有儿童保护制度，这个制度是否有效，都缺乏明确的研究和阐释。本文试图针对这些问题，作简单的探索和阐释。

一、什么是“儿童保护”

儿童保护是一个使用很广泛的概念。这个概念有广义和狭义之分。本文讨论狭义的儿童保护制度。

广义的儿童保护制度和广义的儿童福利制度的含义类似。指现代福利国家为改善儿童状况、促进儿童福利的所有制度安排。尚晓援（2008）在其《中国弱势儿童保护制度》一书中，讨论过广义的儿童保护制度。

狭义的儿童保护是一个有特定法律含义的概念，指国家通过一系列的制度安排，包括社会救助、法庭命令、法律诉讼、社会服务和替代性养护等措施，对受到和可能受到暴力、忽视、遗弃、虐待和其他形式伤害的儿童提供的一系列旨在救助、保护和服务的措施，使儿童能够在安全的环境中成长。

如英国救助儿童会的（狭义的）定义为“儿童保护这一用语一般用于描述为防止儿童虐待或受到不良待遇而采取的行动和应有的责任”（英国救助儿童会，2003）。

二、儿童保护的对象

儿童保护的对象首先必须是未成年人。

从国际公约和各国的规定看，通常将 18 岁以下者视为儿童或未成年人。《联合国儿童权利公约》第一条规定：“儿童系指 18 周岁以下任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁。”我国《宪法》第三十四条规定：“中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”《未成年人保护法》第二条规定：“本法所称未成年人是指未满十八周岁的公民。”因此，我们的研究中所指儿童为未满 18 周岁者。更严格地说，应该使用“未成年人”的概念。在本文中，我们说的儿童保护，都是指针对未成年人的保护。

在中文语境中，根据年龄和成熟程度，未成年人又分为三个年龄段的群体：儿童、少年和青年。9 岁以下的未成年人被称为儿童；9—14 岁的未成年人为少年；15—18 岁的未成年人属于青年，青年期延续到 24 岁。因此，“青年”包括未成年人和一部分成年人。

在许多西方国家，“儿童保护”的主要对象是受到和可能受到暴力、忽视、遗弃、虐待和其他形式伤害的未成年人。所有的未成年人都是儿童保护制度的服务对象。因此，儿童保护是一项普惠制福利。

除此之外，因为最狭义的“儿童保护”还指对被虐待和忽视的儿童提供的服务，所以家庭外的替代性养护也是其中最重要的制度安排。但是，儿童保护服务的内容比替代性养护更多。此外，在大多数西方国家，接受替代性养护儿童的范围比接受“儿童保护”的儿童的范围要宽泛。

三、国际经验：儿童保护的三个主要模式

儿童保护制度在历史发展过程，形成了三种主要类型（Freymon & Cameron, 2005）：第一种是以儿童为中心的英美模式，以美国、英国、澳大利亚和加拿大为代表。此模式中，国家作为社会和道德规则的制定者，强调个人的权利和责任。这种模式在保护家庭隐私方面的个人和公共范畴之间有一个明

显的分界。只有当父母触犯了照顾孩子的最低标准时，才允许儿童保护机构对该家庭的介入。这个儿童保护机构是由政府设立的，而且儿童保护的服务提供者受为受不当对待的儿童提供服务主要依靠政府司法体制的授权，并且强度越来越大。

第二种是以家庭为中心的欧洲模式，以法国、德国、瑞典和意大利为代表。这种模式对父母、孩子之间关系提供支持性服务是其制度核心。司法体制在儿童保护制度上起到调解和斡旋的作用，其理想状态是和家庭达成一种共识。在这种儿童保护模式中，其提供服务的主体是各类非政府组织，但其服务是由政府购买的，即这些儿童保护的机构是由政府授权的。

第三种是以社区照料为中心的模式，以本土加拿大（土著居民）、新西兰和非洲为代表。这种模式主要依靠社区内的凝聚力或强大的价值观来影响人们的行为，对儿童保护起到作用。此种儿童保护制度模式在制度运行的过程中，政府起主导性作用。

另外，在我国香港地区的儿童保护体制中，政府不仅设立专门的防止虐待儿童委员会，而且对调查、救助、安置、心理重建等程序都作出具体规范，要求将儿童所受伤害降至最低。其服务提供的主体包括政府的法定职能部门——香港社会福利署，以及政府部分拨款的非政府组织——香港防止虐待儿童会。

通过上述儿童保护制度基本要素和主要类型的分析得知，尽管世界上没有任何两个国家由于受到文化、历史、地理和社会发展等因素的影响，拥有完全相同的儿童保护制度，但在任何一个儿童保护制度中，都有一个政府相关机构为主要责任主体或政府授权的专门机构来为受到不当对待的儿童提供保护，也为整个儿童保护机制的运行起到关键的主导作用。如果这个机构缺失，那么在儿童不当对待事件发生时，这些儿童很难得到真正有效的保护。

四、儿童保护制度的基本要素

为了对受到不当对待的儿童提供有效的保护，狭义的儿童保护制度依靠一整套详细定义的法律程序。儿童保护的一般程序包括报告、接受立案、调查、评估、确认、干预（个案管理）等几个有机的组成部分（Bromfield & Daryl Higgins, 2005）。这样的制度是在儿童的安全和生命受到威胁的时候，为儿童提供急需的安全保护。在其中的“干预”阶段，儿童保护服务需要为儿童提供临时性的保护措施，如国家指定的替代性养护。临时性的措施无法满足儿童成长的全部需要。

为了儿童的健康成长,需要为儿童和家庭提供更多的福利服务,涉及社会福利制度的更多方面。在主要的西方国家,因为有比较健全的狭义的儿童保护制度,研究者们往往更强调“锦上添花”,强调广义的儿童保护制度的重要性。

在中国,由于历史和文化的因素,西方意义上的、狭义的儿童保护制度尚处于早期的发展阶段。从政策制定的角度看,亟须建立的是最基本的、底线的儿童保护制度,以便为少数生存安全受到威胁的儿童提供迫切需要的、紧急的保护。所以,本文的主要研究对象是狭义的儿童保护制度。为了建立有效的儿童保护制度,需要对(狭义的)儿童保护制度的基本要素进行考察,以便了解中国目前的儿童保护制度缺少什么,怎样才能为儿童提供最低限度的保护。

从狭义的儿童保护制度看,虽然各个国家不同,但是为了对受到虐待的儿童提供最起码的保护,有一些基本的要素,在不同国家的制度中都是存在的。因此,我们的研究提出了“儿童保护制度基本要素”的分析框架。以澳大利亚的例子看,这些基本元素包括:第一,儿童保护的责任主体机构(responsibility of child protection)(国家指定儿童保护机构)。为了对儿童提供有效的保护,必须有一个(国家或国家授权的)组织负责儿童保护的有关事宜。这个组织必须有足够的权力、相应的资源和管理能力来处理受到不当对待的儿童案例,并对儿童安排保护性监护。第二,针对儿童的暴力的报告制度或强制报告的责任制度(mandatory reporting)。为了对儿童提供有效的保护,首先必须保证儿童虐待的现象被揭露出来。因此,报告制度是儿童保护的第一步。在很多国家,从事和儿童有关工作的人员,如教师、医生、社会工作者等,发现儿童有受到虐待的迹象时,有义务向有关机构进行报告,这就是强制报告制度。除此之外,公民对针对儿童的暴力有权利报告。接受报告的机构,要为报告人保密。第三,建立专门针对儿童保护的案件处理程序。如有关机构在接到报告之后,必须在限定时间内对儿童虐待案件做出必要的处理和安排。这包括接受立案,调查,评估,确认和干预等在内的全过程。第四,替代性的国家监护制度。对发生儿童虐待的家庭,有些时候需要国家进行干预,包括最极端的手段,把儿童从家庭中移出,永久性或暂时地剥夺家长的监护权;没有国家监护制度,对父母监护权的剥夺之后,儿童的安置就成为问题。还是无法得到有效的保护。从澳大利亚的经验看,这四个要素是有效的儿童保护制度的最起码的条件(Bromfield & Higgins, 2005)。

简而言之,一个政府或政府授权的、拥有必要权威的儿童保护机构,对针

对儿童的暴力的报告，儿童保护程序和国家监护制度 / 替代性监护制度四个方面，是儿童保护制度的基本要素。没有这些要素，受到虐待的儿童很难得到最起码的保护。

五、四个基本要素详解：澳大利亚的个案

（一）儿童保护的责任机构

儿童保护制度要有承担相应责任的政府组织。在澳大利亚，由州政府负责对儿童提供狭义的保护。各个州负责儿童保护的政府组织略有区别，如青少年和家庭支持办公室，家庭和社区服务机构，等等。

表 1 儿童保护责任机构

司法权	主责部门	相关立法	导致孩子需要保护的行为或结果	对于干预行为立法基础的限制范围	非虐待干预基础
澳大利亚城市区域 (ACT)	儿童、青年和家庭支持办公室	儿童与青年人法案 1999 (修订版 2005 年 3 月 6 日起实施) 收养法案 1993 (修订版 2004 年 4 月 9 日起实施)	虐待、忽视、威胁杀死、与曾经杀死过孩子的人一起居住、性或经济上的侵害	仅仅限制那些致力于或不能够或不愿意保护孩子的父母们的行为，过去事件或未来某事件的风险	严重持续的冲突，父母双亡 违反保护命令

（二）报告制度

因为儿童虐待往往是隐蔽行为。儿童本身又缺乏保护自身的能力。在狭义的儿童保护制度中，强制报告制度是非常重要的一环。

强制报告制度中，法律要求公民对儿童虐待现象向有关当局进行报告。其中，负有儿童保护责任的警察、医生、牙医、护士、教师、社会工作者、学校心理医生和提供儿童或家庭福利的公务员等，如果怀疑儿童可能受到虐待，必须向有关当局进行报告。有些地方，所有的政府雇员都有义务报告儿童虐待案件。在澳大利亚各州，强制报告制度包括的人群有所不同，包括医生、牙科医

生、护士、教师、警察、学校辅导员、儿童照料服务者、公共儿童健康和服务提供机构、青少年群体或其家庭、社区服务者或家庭访问者。

在澳大利亚大部分州，其法律公开申明，对所有的报告人，无论是法律要求的人员，或者是其他公民，身份都受到保密保护。不过，这种保密在不同的州程度不同。有的地区只对受到报告的家庭保密，如果家庭事务法庭提出要求，报告者的身份可以对法庭公开。

表 2 强制报告制度的具体要求

司法权	有强制报告义务的人	被报告的事项
ACT	医生、牙科医生、护士、教师、警察、学校辅导员、儿童照料服务提供者，为儿童、青少年群体或家庭提供健康或福利公共服务的社会工作者；社区服务者或社区访问者	对一个儿童或青少年受到或正在受到性虐待或无意外的身体外伤的合理怀疑
NSW	为儿童提供健康照料、福利服务、教育、儿童服务、居家服务或法律强制的人	当前所关注的是处于受到伤害危险中的年龄在 16 岁以下的儿童
NT	警察；其他任何有合理根据的人	合理的根据要证明儿童已经或正在受到虐待
QLD	医生、护士 受雇来执行 1999 法案的官员；居家照料服务的所有人员 教育工作者（政府和非政府学校的教育和非教育人员）	意识到或有理由怀疑一个孩子有或可能受到伤害；合理怀疑一个孩子在居家照料中受到虐待或忽视；意识到或有理由怀疑一个 18 岁以下的孩子正受到来自学校员工的性虐待
SA	医生、药剂师、护士、牙科医生、心理医生、警察、社区管教人员、社会工作者、教师、家庭白天服务提供者、政府部门、机构或媒介的员工 / 志愿者、或者说部分或全部为孩子们提供健康、福利、教育、照顾或居家服务的某个地方政府或非政府机构	一个孩子已经或正在被虐待或忽视的合理根据
TAS	与孩子们在一起工作的职业人士和在政府或政府资金支持的组织中工作的任何成年员工或志愿者	相信或怀疑一个孩子正在遭受、已经遭受或可能遭受虐待或忽视，或者说正在显露出家庭暴力
VIC	警察、医生、护士和教师	身体或性虐待正在发生的合理根据
WA	法院人士、顾问和调解人、有职业资质的儿童照料或校外照顾服务提供者	家庭法律案件中对于儿童照料服务中儿童虐待的怀疑或指控

（三）儿童保护的程序（告知，调查和确认）

疑似针对儿童的暴力事件被报告之后，所报告的案件被称为“告知”。有关当局对所报告的事件要作出评估，决定是否需要进一步的调查，调查的