



美国儿童保护 制度研究

满小欧 ■ 著

Research on Child Protection in the U.S



東北大學出版社
Northeastern University Press

美国儿童保护制度研究

Research on Child Protection in the U. S.

满小欧 著

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 满小欧 2016

图书在版编目 (CIP) 数据

美国儿童保护制度研究 / 满小欧著. — 沈阳: 东
北大学出版社, 2016. 11

ISBN 978-7-5517-1460-0

I. ①美… II. ①满… III. ①未成年人保护法—研究
—美国 IV. ①D971.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 283807 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路三号巷 11 号

邮编: 110819

电话: 024-83687331(市场部) 83680267(社务部)

传真: 024-83680180(市场部) 83687332(社务部)

E-mail: neuph@neupress.com

http: //www. neupress. com

印 刷 者: 沈阳航空发动机研究所印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 228mm

印 张: 10.25

字 数: 165 千字

出版时间: 2016 年 11 月第 1 版

印刷时间: 2016 年 11 月第 1 次印刷

组稿编辑: 刘振军

责任编辑: 刘 莹

封面设计: 刘江旻

责任校对: 梁 洁

责任出版: 唐敏志

ISBN 978-7-5517-1460-0

定 价: 30.00 元

序 言

近年来，“困境儿童”这一包含了更广泛弱势儿童群体的代名词，以一种近乎残酷的方式迅速攫取了社会的视线，成为备受政府与民众关注的焦点。2012年，毕节5名流浪儿童因为在垃圾箱内取暖中毒死亡；2013年，南京两名幼儿饿死家中；同年，河南兰考县爱心妈妈袁厉害的家中发生火灾，她收养的7名被遗弃儿童在火灾中丧生；2015年，毕节留守儿童自杀……每一桩事件的发生都映射了我国儿童保护制度的缺失与盲区。作为积极回应，民政部已于2013年正式启动了“未成年人社会保护试点”工作，将儿童保护的服务范围由传统的孤残儿童扩展到更广泛的困境儿童群体，以期通过探索未成年人社会保护体系建设，帮助困境未成年人及其家庭解决生活、监护、教育和发展等问题，最大限度地减少未成年人受侵害现象，促进未成年人健康成长。然而，从试点情况来看，许多地区更多依靠津贴或补贴而非监护机制的模式仍有其局限，无法从根本上解决与回应保护儿童的需求，真正意义上的儿童社会保护机制仍有待进一步完善。

笔者攻读博士学位期间在美国马里兰大学社会工作学院的学习经历，恰使笔者有机会参与了一些儿童保护项目的实施，较深入地了解美国成熟的儿童保护制度，并对其制度体系、运行机制和实践效果等有了一定的研究。美国人崇尚社会竞争，喜欢个人主义，所以美国社会保障制度产生之初就深受自由放任主义的影响，体现在儿童福利领域更是如此。从历史角度来看，围绕政府对家庭责任的制约，美国政府在儿童保护中的角色主要有自由放任和国家干预两种取向。在自由放任取向下，政府主张尽量减少介入家庭事务，将对家庭的干预程度降到最低，认为父母对养育子女的方式有着充分的决定权。在国家干预取向下，则强调政府公共权力介入家庭的合理性，认为当父母不能很好地履行对儿童的照顾职责，甚至虐待、忽视儿童时，政府有必要通过强制手段保护儿童不受伤害。实质上，美国儿童保护制度的变革伴随了政府由自由放任到积极干预，再到回归尊重家庭权利的角色转变，最终确立了以家庭为核心的服务体系，反映了政府、社会和家庭责任划分根本取向上的发展。发展至今，美国的儿童保护制度已经形成了政府、儿童福利机构、社区、家庭、儿童社工及儿童多方参与的综合制度体系，

为保护遭受家庭严重虐待和忽视而陷入困境的儿童群体提供了全面服务与保护，起到了良好的示范作用。

本书对美国儿童保护制度体系进行了系统深入的剖析，全书一共分为七章，分别为：导论篇、理念篇、历史篇、制度篇、机制篇、案例篇和启示篇，按照由浅入深、由理念到实践、由一般到个别的逻辑顺序，为大家揭开了美国儿童保护制度的面纱。

导论篇开篇释义，在客观分析我国儿童保护所面临的现状与挑战的基础上，阐明了探讨美国儿童保护制度的意义所在，并通过已有的相关研究及涉及的核心概念，让读者对儿童保护制度有初步了解。少子化与老龄化趋势的加剧使儿童成为越来越宝贵的人力资源，儿童问题不再是家庭内部事务，而成为关乎国家发展的重大战略与国家责任。作为世界上拥有儿童数量第二大的国家，我们有必要突破传统儿童福利的界限，在全社会范围建立儿童保护机制，将更多的弱势儿童纳入到政府的保护范围。

理念篇主要阐释了儿童保护制度建立的一系列根本性问题。儿童保护制度的实质是对儿童权利的保护，制度的背后涉及儿童究竟具有什么样的权利、谁来主张和保护儿童的权利、哪些儿童需要保护、如何提供有效的保护途径等根本理论问题的探讨。对这些问题的不同认识与回答，必然导致儿童保护制度朝着不同的方向发展。众所周知，儿童权利观念源自西方，半个多世纪以来，西方学者围绕着儿童权利最为核心理论问题，诸如儿童到底有没有权利、儿童能否与成人享有同样的权利、儿童是否有能力独立主张这些权利、如何保障儿童行使权利等问题展开了广泛而深入的探讨，相关的理论也趋于成熟。其中，对于亲权的行使及政府干涉亲权的合理程度等问题的辩论，形成了现代儿童保护制度的两种不同价值取向。美国儿童保护制度的发展，实质上也是伴随着儿童权利意识的不断深入及对于政府干预亲权关系的理论思考，最终形成了以儿童利益最大化为核心理念、以保护家庭为核心的服务体系。

历史篇按照历史主义的分析思路，综合梳理和剖析了美国现代儿童保护制度的产生及动因。正如自由主义者们所认为的，儿童生活在成人主宰的世界，而且在人类历史的很长一段时间内，对儿童的保护一直被认为是家庭内部的事情。但不可否认，儿童需要的满足和权利的保护不仅与所在家庭密不可分，更受到社会制度与国家力量的影响。因而，为了清晰地看到政府在儿童福利与儿童保护领域的角色转变，我们把美国儿童保护制度的历史发展进行了如下划分：第一阶段是

1909年白宫会议之前，主要由宗教和慈善组织负责儿童的照顾与保护，政府的干预十分有限；此后阶段，尤其是经济危机之后，政府被推上了社会福利的供给舞台，国家干预主义开始盛行；直到20世纪80年代，国家干预主义在儿童保护领域才走向了理性的回归，在“自由”与“干预”之间找到了平衡点。与此同时，分析结果表明：家庭贫困及其衍生的社会问题，儿童权利理论的发展运动和政府儿童福利中的角色转变，共同促进了儿童保护制度在美国的发展演变。

制度篇主要回答了美国儿童保护制度“是什么”的问题，对美国当前的儿童保护制度体系构成要素进行了剖析。美国儿童保护制度体系主要由制度政策框架、组织保障和支撑服务三个要素构成。美国是立法先行的国家，儿童保护制度以法律作为保障，在防止虐待与忽视、儿童权利保护、促进儿童永久安置方面，形成了儿童保护的政策框架，为儿童保护构建了从预防到永久性安置的全面安全网；自上而下的儿童保护专门组织机构设置、专业儿童社工、纳入政府财政预算的经费管理方式共同构成了儿童保护制度的坚实后盾；以家庭为核心的社工服务和针对大龄儿童的独立生存服务等配套服务为儿童保护制度提供了良好的支撑。

机制篇主要从“动态”视角对美国儿童保护制度的具体实施机制予以阐述，进一步探究实施过程中的关键环节和制度要素在实施过程中的体现。美国现代儿童保护制度的实施是包含了政府儿童保护机构、儿童福利机构、青少年法庭、社区、家庭、儿童社工、寄养儿童等多方在内的协同互动过程。从具体实施机制来看，儿童保护工作是应报告而启动的，即当儿童保护服务局接到有关儿童虐待或忽视的报告时，开始介入。一般来说，儿童保护是以社会工作个案方式进行的，分为初始调查、家庭评估、制定个案计划、提供服务、评估家庭进展，直至最终结束个案。在此过程中，儿童保护机构需要依据举报及收集的相关信息，判断儿童的安全性和危险性，并根据问题的严重程度，决定响应时间及提供的服务种类。一般情况下，采用最合适的实践原则，服务的种类与儿童面临危险的等级相对应。

案例篇是美国儿童保护制度的缩影与实践，结合加利福尼亚州的个案及数据统计，分析与评估了美国儿童保护制度的实施效果，客观地指出了美国儿童保护制度的优势与存在的问题。尽管美国儿童家庭寄养制度在达成制度主要目标，即保障寄养儿童安全性及促进寄养儿童永久安置方面取得了较为积极的效果，但实践中仍存在诸如儿童虐待报告及虐待率反弹、低龄儿童被虐待与忽视问题凸显、大龄儿童与黑人儿童更易滞留在寄养体系中、寄养儿童获得收养的时间明显滞后

等问题，如何规避上述问题，成为挑战。

启示篇是全书的总结与升华，对美国儿童保护制度进行了综合分析与评价，总结了美国儿童保护制度的特征和制度发展中面临的困境与挑战。更为重要的是，结合我国儿童保护的实际情况，提出了美国儿童保护制度对我国儿童保护制度实施的启示。包括：确立以儿童权利为核心的制度价值目标，逐步扩大制度覆盖范围；明确制度功能定位，加快残补性服务向预防性服务的转变，推动儿童福利社会化等方面。

谨以此书献给关爱儿童的研究者、实践者与社会工作者们。书中难免存在疏漏之处，恳请读者斧正！

满小欧

于东北大学南湖园

2016年8月1日

目 录

第一章 导论篇——揭开美国儿童保护制度的面纱	1
一、背景与挑战	1
二、他山之石	4
三、有关儿童保护的核心概念	11
第二章 理念篇——保护儿童是谁的责任	17
一、儿童权利理论	18
二、政府干涉亲权关系的合理性	26
三、保护儿童与支持家庭	30
第三章 历史篇——美国现代儿童保护制度的产生	36
一、儿童保护制度的早期萌芽	37
二、政府介入：为保护儿童买单	41
三、现代儿童保护：防止虐待与忽视	42
四、美国儿童保护制度演变的动因	45
第四章 制度篇——美国儿童保护制度体系	51
一、美国儿童保护制度的政策框架	51
二、美国儿童保护体系的组织保障	59
三、美国儿童保护制度的配套支撑服务	67
第五章 机制篇——美国儿童保护制度的实施机制	72
一、启动保护：初始调查与个案计划确定	73
二、儿童保护服务提供：以家庭寄养为例	76
三、个案终结：回归原生家庭与收养	83

四、评估与反馈：服务效果评估 92

第六章 案例篇——加州儿童保护制度实施现状与效果 94

 一、加州儿童保护制度实施现状分析 94

 二、加州儿童保护制度实施效果分析 107

 三、实施现状与效果评价 116

第七章 启示篇——美国儿童保护制度评价及对我国的启示 120

 一、美国儿童保护制度特征 120

 二、美国儿童保护制度面临的挑战 127

 三、美国儿童保护制度对我国的启示 131

结语 137

参考文献 139

第一章

导论篇——揭开美国儿童保护制度的面纱

导读：

少子化与老龄化趋势的加剧使儿童成为越来越宝贵的人力资源，儿童问题不再是家庭内部事务，而成为关乎国家发展的重大战略与国家责任。全面两孩时代的来临在进一步凸显儿童在我国重要地位的同时，也为当前的儿童福利体系带来巨大挑战。近年来，在儿童社会保护方面，我国逐步加强了未成年人救助保护工作，于2013年在全国范围开展了未成年人保护试点工作，探索建立未成年人社会保护的联动反应机制，以期形成“家庭、社会、政府”三位一体的未成年人社会保护制度。因而，借此契机，有必要借助“他山之石”来重新审视我们的儿童保护体系。在西方，儿童保护已经有近百年的历史，形成了较完备的制度体系。而且近年来，儿童保护也在由被动救助向主动预防策略转变，强调通过对儿童生存与发展的各个领域（家庭、社区、早期教育、营养健康等）的全面支持与保护，最大限度地预防困境儿童的产生。正如肯·布莱克默在论述社会政策效率时提到的问题一样，比思考“治疗是否有效”更有价值的问题应该是“为什么我会去医院”“预防性服务为什么没有对我起作用”。对于儿童问题也一样，我们在思考应该如何对受到伤害的儿童提供有效服务的同时，更要思考如何从源头避免伤害的发生。本章通过对美国儿童保护制度现有研究和相关核心概念的阐述，为大家初步揭开了美国儿童保护制度的面纱。

一、背景与挑战

近年来，随着我国经济快速发展、社会结构变迁，以及城市化进

程的加速,各类弱势儿童的数量不断增加,使我国儿童保护工作面临严峻的挑战。2011年5月30日,《中国儿童福利政策报告2011》披露,我国孤儿人数从2005年的57.4万人上升至2010年的71.2万人,5年间增长约24%,其中有20万孤儿未得到经常性的救助,正逐渐成为社会隐患^[1];第二次全国残疾人抽样调查相关数据显示,我国0~17岁的各类残疾儿童共计504.3万人,约占残疾人总数的6.08%,截至2010年底,全国未入学适龄残疾儿童少年总数为14.5万人^[2];全国妇联最新调查结果显示,全国有农村留守儿童6102.55万人,占全国儿童总数的21.88%^[3];此外,还有数以百万的流浪儿童。上述严峻的数据表明,我国儿童保护工作正面临着巨大压力和挑战,如何切实地保障弱势儿童的生存和发展权利,实现儿童的最大利益,成为社会发展,尤其是社会保障制度建设中亟待解决的问题。

为积极应对上述挑战,我国近年来在儿童福利事业发展方面取得了较大进展。从2010年开启适度普惠儿童福利建设至今,我国已经建立了孤儿生活津贴制度,并逐步向其他困境儿童群体扩展,儿童保护工作也从倡议走向实际行动。在对困境儿童实行分类救助原则的基础上,我国正致力于将60多万事实上无人抚养的“亚孤儿”及其他更广泛的困境儿童群体纳入政府保护网,并逐步建立和完善了面向困境儿童的基本生活保障制度、基础教育保障制度、医疗健康救助制度及保护安置制度。在基本生活保障方面,从2010年起,我国已按照不低于当地平均生活水平的原则,全面建立了孤儿基本生活最低养育标准,全面覆盖了机构养育及社会散居孤儿;而在实践层面,许多地区更是将事实孤儿、贫困家庭中的重病重残儿童等纳入基本津贴的保障范围。在医疗健康救助方面,在将儿童纳入国家基本医疗体系的基础上,我国于2010年开始探索建立面向困境儿童的医疗救助制度,开展了农村儿童重大疾病医疗保障水平试点工作。为进一步规范儿童机构照料与家庭寄养,民政部于2013年12月出台了《儿童福利机构基本规范》,对儿童照料的标准、人员设置等服务质量与日常照料做出了详细规定;于2014年宣布实施《儿童家庭寄养管理办法》,对寄养条件、寄养监督管理、寄养关系解除等方面做出了详细规范^[4]。在儿童社会保护方面,我国逐步加强了未成年人救助保护工作,在全国范围开展了未成年人保护试点工作,探索建立未成年人社会保护的联动反应机制,形成“家庭、社会、政府”三位一体的未成年人社会保护制度等。然而,我国儿童福利事业在取得积极成效的同时,仍具有一定的局限性,

主要表现为以下三个方面。

第一，儿童福利制度设计仍采取“问题取向”的传统福利策略，即注重儿童成为困境儿童后的救助策略（提供生活津贴、教育资助、医疗救助等），尚未将“预防性积极福利”策略考量在内。而从救助策略向预防策略的重心转移，通过对儿童生存与发展的各个领域（家庭、社区、早期教育、营养健康等）的支持，最大限度地预防困境儿童的产生，已经成为西方国家积极实践的福利理念。正如肯·布莱克默在论述社会政策（医疗健康方面）效率时提到的问题一样，比思考“治疗是否有效”更有价值的问题应该是“为什么我会去医院”“预防性服务为什么没有对我起作用”^[5]。因而，对于儿童福利制度，我们同样应该更多地思考如何能够将监测和预防困境儿童的产生作为制度设计的重要环节，而并不仅仅停留在如何补救。

第二，儿童福利制度设计“重儿童、轻家庭”。如前文所述，我国当前儿童福利对象仅针对困境儿童群体自身，尚未建立家庭本位的儿童福利政策与制度安排，对儿童成长环境影响重大的社区支持也未涉及，这种割裂的福利制度设计难免有“头痛医头、脚痛医脚”之嫌。而从儿童成长的客观现实来看，任何一个环节的制度缺失都可能不利于儿童摆脱困境与获得健康的成长和发展。相比之下，西方很早便开始关注以家庭为核心的福利设计。美国早在1972年就在宾夕法尼亚州建立了家庭支持项目，鼓励残疾儿童与家庭共同生活，并从社区获得必要服务，形成了“州政府出钱，社区提供服务”的制度模式；英国也于1989年正式明确了家庭支持福利的原则，强调父母与儿童权利的平衡、支持父母履行职责……与家庭成员成为合作伙伴等重要价值观^[6]，这也是我们需要吸收借鉴的。

第三，儿童福利主体有限，福利供给方式单一。由于受传统观念的影响，我国的家庭成为提供儿童福利的重要甚至唯一主体，政府的介入十分有限，社会组织、社区等参与更显不足，儿童社会保护与支持体系也正在探索构建中。此外，从福利给付方式来看，我国目前主要通过补贴或津贴的形式为困境儿童提供基本生活保障，诸如服务等其他福利形式缺乏，无法满足困境儿童的多重需求。

因而，在国际社会以促进儿童发展为主导的福利理念潮流和我国对于保护大量弱势儿童、推进儿童福利社会化的现实需求下，打开眼界去了解美国儿童保护制度，具有重要意义。首先，从理论视角来看，我国儿童福利的学术研究主要集中于近十年，与养老、医疗等其他社

会群体福利领域相比，儿童保护及相关研究尚未进入我国学术研究的主流视野，无论是从数量还是研究内容方面都很单薄，缺乏综合的视角和理论的深度。本书结合丰富的文献资料、数据资料和实践案例，系统地分析、研究了美国儿童保护制度，包括制度的历史沿革、制度体系、运行机制、实践与变革等，可以作为儿童福利研究者与社会工作者的理论参考。其次，从更宏观的实践视角来看，美国儿童保护制度不是一项孤立的制度，它体现了从儿童保护理念到具体运行机制的网络体系，包含了联邦政府、州政府、社区、家庭、社会工作者等多方参与及合作。相比之下，作为儿童福利适度普惠化的一项重要尝试和探索，我国的儿童保护还处于发展伊始阶段，在此契机下研究和借鉴美国儿童保护的历史经验与当前实践，或许不无裨益。

二、他山之石

一般认为，儿童保护制度是工业化和城市化的产物，但事实并非如此。美国是世界上最早开展儿童保护的国家之一，可以追溯到18世纪的殖民时代。伴随着对儿童权利和保护理念的逐渐认可与重视，美国儿童保护的理念及模式也不断地演变与完善。发展至今，美国的儿童保护制度已经形成涉及政府、儿童福利机构、社区、寄养家庭、儿童社工、儿童等多方在内的综合体系，不仅为失去生活依靠的孤残儿童，也为遭受家庭严重虐待和忽视的儿童提供相应的服务与保护。为最大限度地保障儿童，尤其是家庭外安置儿童（寄养儿童）的利益，美国儿童保护制度还确立了以“回归家庭”为核心的家庭寄养目标，把家庭寄养定位于过渡性替代家庭照顾服务，并最终促使寄养儿童尽快获得永久性的稳定家庭。可以说，美国儿童保护制度为可能（已经）遭受伤害的儿童群体建立了一个基本的安全网，并帮助他们获得健康的成长环境与公平的发展机会。

为了使大家对美国儿童保护制度有初步的认识，也方便后续的深入探讨，我们先透过国外学者对该项制度的已有研究来走进美国儿童保护制度。

（一）儿童保护，立法先行

美国是遵循“立法先行”的国家，任何一项儿童福利政策都离不

开法律规范,并通过法律保障政策的实施。莫莉·拉德泰勒(Molly Ladd-Taylor)在《母亲-工作——妇女、儿童福利与国家 1890—1930》(*Mother-Work—Women, Child Welfare, and the State, 1890—1930*)一书的研究中指出,从20世纪20年代美国建立儿童保护制度以来,联邦法律一直是影响儿童保护及儿童福利政策框架的主要因素,但在最初时期,联邦政府并没有出台专门立法^[7]。彼得·比科(Peter J. Pecor)等人则在《儿童福利挑战——政策,实践与研究》(*The Child Welfare Challenge—Policy, Practice, and Research*)一书中,对美国儿童福利与保护政策的发展和演变进行了简要梳理:1961年,美国成立了第一个专门针对儿童保护的联邦项目——“未成年子女家庭援助-家庭寄养项目”,为那些接受未成年子女家庭援助项目(AFDC)但却无法在家庭中获得安全保障的儿童提供服务。此后,又相继通过了一系列相关立法,如1974年通过的《防治儿童虐待法案》(*Child Abuse Prevention and Treatment Act*)规定了对疑似儿童虐待与忽视案例的强制报告制度,建立了儿童虐待和忽视的标准与定义、强制报告者的责任与义务、报告程序与安全保密措施等。这项制度也一直延续至今,成为儿童保护程序启动的标志。在此期间,国会也开始重新审视遭受虐待和忽视儿童的联邦项目与资金问题,并相应解决项目实施以来各州反映的缺乏有效立法机制来保障儿童获得永久性安置及其他儿童福利体系面临的问题。1980年,一项对儿童保护产生了重大影响的新法案——《收养救助与儿童福利法案》(*Adoption Assistance and Child Welfare Act*)应运而生。可以说,美国当前的儿童保护政策框架就是通过该法案建立起来的^{[8]21-62}。对于这一重要的法案,一些学者进行了进一步的分析,玛丽李·艾伦(MaryLee Aleen)等人指出:《收养救助与儿童福利法案》延续了联邦资金对“未成年子女家庭援助-家庭寄养项目”中寄养儿童的支持,与此同时,首次强调了家庭对于保护儿童的重要意义,提出儿童进入寄养系统的前提必须是已经对避免儿童与家庭分离做过合理的努力。法案还要求儿童福利机构将儿童安置在符合其个人需要的、最能提供类似家庭氛围的环境,定期检查儿童照料情况,努力使儿童与其原生家庭融合,并有权举行听证来帮助儿童及时获得永久性的安置^[9]。

总体来看,美国于20世纪70年代中期到80年代初建立的关于儿童保护的法律规定与原则奠定了美国儿童保护制度和服务的基础。其主要特点是在完善儿童保护相关立法的同时,鼓励州政府提高儿童寄

养安置的质量,并为那些不能返回原生家庭的儿童提供更多可选择的服务。在《收养救助与儿童福利法案》通过后,大多数州通过了相应的立法要求制定寄养儿童个案计划和对寄养儿童的状况进行定期检查,并鼓励寄养儿童回归家庭和其他永久性安置。从20世纪80年代中期到90年代,是美国儿童福利制度改革的重要阶段,联邦政府采取了一系列重要举措来应对儿童保护体系面临的挑战,并修补早期政策实施过程中暴露的问题。很多学者也对这一时期的政策给予关注,研究结果表明,在早期政策的基础上,美国1984—1999年的儿童保护相关立法更强调对高危儿童——家庭寄养儿童——的保护。

第一,对大龄寄养儿童的关注。布鲁斯卡斯(D. Bruskas)指出,美国每年都有数以万计儿童超过寄养体系的年龄限制,需要离开寄养体系,开始独立的社会生活。而相关机构的调查结果显示,这一群体在离开寄养体系后,往往无法获得合适的住房、教育和就业支持,再次成为社会问题^[10]。于是,美国国会于1986年实施了《自立生活计划》(*Independent Living Initiative*)项目,旨在为16岁及以上的即将或已经离开寄养体系、需要开始独立生活的大龄儿童提供技能培训与帮助,每年大约投入7000万美元。该计划被1999年实行的Chafee项目(全名为“John H. Chafee 寄养独立项目”)替代,Chafee项目也被视为针对大龄寄养青年政策全面改革的催化剂。新计划不但增加了项目资金,而且首次允许将部分资金用于为18~21岁离开寄养体系的青年提供住房或其他居住场所^[11]。

第二,对预防性服务提供的重视。珍妮特·柯里(Janet M. Currie)分析指出,在实施寄养政策的过程中,美国儿童福利机构也逐渐发现了“残补性”制度带来的缺陷,每年不但有大量儿童排队等候进入寄养体系,而且不断激增的寄养儿童数量也给联邦政府和州政府带来了巨大的财政压力。于是,预防性服务于20世纪90年代开始在美国儿童福利领域获得重视。1993年,为了应对开放式寄养儿童联邦资金实际上成为鼓励儿童进入寄养系统的诱因带来的弊端,国会成立了“家庭保护与支持服务项目”(Family Preservation and Support Service Program),为进入家庭寄养体系前的儿童与家庭提供服务,改善儿童原生家庭环境,尽量避免不必要的家庭外寄养安置,与此同时,一些社区也努力为有寄养儿童的家庭建立一些共同受益的项目^[12]。

第三,对种族与民族问题的关注。为了解决寄养体系出现的非白人儿童永久性安置延迟、跨种族收养问题,美国联邦政府于1994年通

过了《多种族安置法案》(Multiethnic Placement Act)。该《法案》明确禁止儿童在安置过程中存在基于种族或民族的歧视。《多种族安置法案》对此的阐释为:为保障儿童的最大利益,福利机构在安置过程中可以适当考虑儿童的文化、民族、种族背景以及寄养家庭是否可以满足其特殊需求,但这些因素不能成为唯一的决定因素^[13]。1996年出台了《种族间收养条例》(Interethnic Adoption Provision),兰纳(Larner)和史蒂文森(Stevenson)认为,该《条例》延续了《多种族安置法案》中儿童福利服务项目适当招募多种族与民族背景寄养家庭以适应不同需求的规定,但对于避免种族歧视的要求更为严格。最明显的体现是废除了之前法案关于儿童安置考虑种族、民族和文化背景这一规定,要求一律平等对待。甚至如果个人认为遭受了种族歧视,享有起诉政府和福利机构的权利,一旦证实,相关部门会受到财政上的处罚^[14]。

第四,强调支持政策间的协同作用。布拉特(S. M. Blatt)在《寄养儿童养育指导手册》(A Guidebook for Raising Foster Children)中指出,除了专门针对儿童寄养的政策,医疗政策、住房政策、税收政策等相关支持性政策间的协同配合在这一时期也发挥了十分重要的作用。满足寄养体系儿童的医疗需求一直是备受关注的问題,20世纪80年代以来,符合医疗补助条件寄养儿童的医疗费用都由联邦政府支付,规定寄养儿童必须拥有医疗保险,并为解决寄养儿童申请医疗救助过程中遇到的障碍及无法获得持续医疗保障的问题制定了相应的保障计划。此外,随着进入儿童福利体系中的儿童数量持续增长,为了改善住房问题,美国于1990年建立了“家庭融合项目”,通过当地儿童福利机构和房产管理局提供特殊住房,以满足无家可归或其他住房问题的寄养儿童的住房需求。联邦的税收政策同样影响了寄养体系,寄养父母、相关照料人和收养人可以根据不同的条件,申请减免个人所得税^[15]。

(二) 儿童保护, 机制保障

戴安·蒂潘菲利斯(Diane Depanfilis)和玛莎·萨卢斯(Marsha K. Salus)在《儿童保护服务——个案工作者指南》(Child Protective Services—A Guide for Caseworkers)一书中,对美国儿童保护服务的行政体系及基本运行机制进行了描述,指出:负责美国儿童保护的最高行

政机构是隶属于美国卫生和公共服务部的儿童与家庭局（Administration for Children and Families），主要对联邦政府促进社区、家庭以及儿童健康发展和福利的项目负责，管理和指导各州开展儿童保护工作，制订规划与方案。为方便指导地方工作，美国儿童与家庭局按照地域不同，划分为十个地区办公室，分设在波士顿、纽约、芝加哥、旧金山、西雅图等地。在儿童与家庭局之下，是设立在各州政府的行政管理机构，主要负责执行联邦政府的儿童保护项目，并制定本州的儿童保护政策和服务政策。第三个层级是儿童保护服务局，具体开展各项儿童保护、家庭寄养工作，并协同各公私儿童福利机构、社会工作者共同实施。在大多数的司法规定中，儿童保护服务局是由法律授权对儿童虐待及忽视的报告开展初始评估与调查的机构，同时也为有儿童虐待或可能发生虐待的家庭及儿童提供服务。其工作程序是应报告而启动的，即当儿童保护服务局接到有关儿童虐待或忽视的报告时，便开始介入，进行初始调查评估、家庭评估、制定个案计划、提供服务（干预/支持性服务/寄养与收养）、评估家庭进展，直至最终结束个案^{[16]7-15}。

具体来说，是否作出需要对儿童提供保护以及提供何种保护服务的决策需要有明确的标准与一系列的具体流程。杜布维茨（H. Dubowitz）和蒂潘菲利斯（D. Depanfilis）在《儿童保护实践手册》（*Handbooks for Child Protection Practice*）中指出，介入（Intake）是第一阶段工作，当儿童保护服务局（Child Protect Service，以下简称CPS），接收到举报信息后，需要依据调查收集到的信息决定是否介入干预，判断报告信息是否符合儿童虐待的法定标准（儿童的安全性和危险性），事情的紧急性及哪个部门应对报告做出回应等。在决定介入后，CPS接下来的工作是开展初始评估与调查，并逐步进行儿童虐待或忽视评估、儿童面临虐待的危险及危险级别评估、儿童现状安全性评估、紧急需要评估和提供服务评估^[17]。纳尔（Turnell）和爱德华兹（Edwards）在《儿童保护个案工作安全解决方案》（*A Solution and Safety Oriented Approach to Child Protection Casework*）中也提出，个案工作者需要在初始评估时，收集儿童家庭状况和监护人的身体、心理、精神、社会交往等方面的因素来辅助判断，并依据信息的可靠性和风险等级，得出结论报告。至于是由何种机构来提供服务和决策的依据取决于不同州的规定、儿童危险的程度及可获得服务种类。一旦虐待或忽视儿童的现象被证实，并且儿童的即刻安全得到保障时，接下来