

中国社会福利丛书
ZHONGGUO SHEHUI FULI CONGSHU



中国特殊儿童社会福利

多吉才让 / 丛书主编
杨衍银 李宝库 / 丛书副主编
● 成海军 / 主编



中国福利出版社

中国慈善福利丛书

CHINA CHARITY AND WELFARE SERIES



中国特殊儿童社会福利

陈向明编 / 陈惠德编

陈惠德 李俊明 / 陈惠德主编

陈 惠德等 / 主审



中国福利出版社

中国特殊儿童社会福利

主 编：成海军

撰稿人：成海军 张晓玉 孙 莹

王晓玫 马福云

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国特殊儿童社会福利/成海军主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2003. 6

ISBN 7-80146-761-2

I. 中... II. 成... III. 残疾人-儿童福利-研究-中国

IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 048106 号

书 名: 中国特殊儿童社会福利

主 编: 成海军

责任编辑: 缪传忠 张国洪

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66016392 传真: 66016392

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 www.bj114.com.cn 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 850×1168mm 1/32

印 张: 8.75

字 数: 220 千字

版 次: 2003 年 9 月第 1 版

印 次: 2003 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN7-80146-761-2/D·93

定 价: 20.00 元

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

《中国社会福利丛书》总序

民政部部长 多吉才让

随着社会主义市场经济体制的逐步完善，加快建立、完善与之相适应的社会保障体系，已经迫在眉睫。但是，什么是既适合中国国情又能够与国际接轨，既解决当前现实问题又结合未来长远发展的社会保障体系，怎样在逐项建构各个子系统的基础上建立统一、规范、完善的社会保障体系，却是一个需要认真研究、积极实践的问题。民政部门作为社会福利、灾害救助、社会救济、社会互助、优抚安置等工作的主管部门，认真履行职责，为进一步健全、完善我国社会保障体系做出应有的贡献，是我们义不容辞的任务。正是基于这样的考虑，我们才发起编撰这套《中国社会福利丛书》。

但是，建立、完善现代社会保障体系既是一项新的艰巨任务，又是一项比较新的课题，不仅实际工作者经验不多，而且深层次的学术研究也相当贫乏。加之当前我国社会福利领域的立法近乎空白，政策研究工作的任务相当繁重，社会福利工作者的业务素质不很适应形势发展的要求，迫切需要我们采取得力措施克服困难，解决问题，大力提高我国社会福利工作的整体水平。正

是基于这样的考虑，我们才确定以“深化学术研究、明确工作思路”为《中国社会福利丛书》的编撰宗旨。所谓“深化学术研究、明确工作思路”，就是丛书的编撰既不同于一般的政策性研究，又不以解决现实问题为惟一目标；既不同于一般的学术专著，又不以学术观点的创新为最终目标；既不同于一般的教科书或者普及性读物，又不以叙述常识为全部目的。但同时又熔学术性、政策性为一炉，含学术创新与知识普及于一体，努力成为政策性、学术性、知识性有机结合的综合性研究成果。当然，这样的编撰宗旨能否完全实现，这样的意图能否得到充分的体现，还有待于读者的检验。

为了实现上述丛书编撰宗旨和目标，我们采取了不同于以往的工作方式，就是由实际工作者提出命题，列出整套丛书和每个分册的大纲，然后在与专家学者充分协商的基础上，以专家学者为主进行具体、深入的研究。在研究过程中，我们努力提倡实际工作者广泛参与到整个研究工作之中，以确保这些研究不成为纯粹的学术研究，保证整个丛书的政策性、实用性目的。但同时又充分尊重专家学者的研究自由，保证政策研究过程中必要的学术研究的水准，以确保整部丛书的政策性结论建立在科学的学术研究基础之上。在此，我要特别感谢中国社会科学院、中央党校、中国老龄问题研究中心、中国残疾人康复研究中心、中国青年政治学院的专家学者们，感谢他们对我们的支持。

研究中国社会福利问题，就不得不涉及社会福利概念的定义问题，否则一切研究工作都将无从谈起。从现有的资料看，各方面对“社会福利”一词的理解有五种不同的看法：一是“社会政策”研究中的社会福利概念，大致与社会资源同义，包括一切有形无形的收入、财产、安全、地位、权力等等，而所谓社会政策是“将我们在社会福利的生产、分配与消费中的社会的、政治的、思想的和制度的内容，放入到一个我们所期望达到的具有活

力的道德与政治结合的标准框架中进行的探索”。这种对社会福利的界定是各种看法中意义最为宽泛的。二是针对市场经济带来的不公正采取的一切维护社会公平的制度和措施，大致与我们目前使用的“社会保障”一词或者西方福利国家所使用的“社会福利”一词同义。按照这种理解，“社会保障”是“社会福利”的一部分而不是相反，“社会保障”是实现“社会福利”的一种手段，它的资金来源于专门的社会保障税的收入，而社会福利的资金则来自一般的国家财政。三是一切形式的由政府、社会、单位和其他人等提供的高于基本生活水平的经济、政策和服务保障，在词义上与社会救助、社会保险相对应，指享受型而非生存型的社会利益。我国理论界所谓的“现代社会保障体系”，在含义上正是指这个意义上的社会福利和社会救助、社会保险等三大部分或三大支柱。四是由政府和社会提供的一切低于或高于基本生活水平的经济收入、政策扶持和服务保障等。以我国目前的政策为例，除了指通过民政部门提供的针对老年人、残疾人、孤儿、优抚对象的收入保障、政策优惠、福利服务以外，也包括建设、教育、卫生、司法部门提供的住房、教育、医疗、司法方面的救助，以及工会、妇联、共青团等社会团体采取的保护弱势群体的各种措施和服务等。五是民政部门代表国家提供的针对弱势老人、残疾人、孤儿和优抚对象提供的收入和服务保障，保障标准主要是基本生活，近年来随着社会福利社会化的推进，也提供高出基本生活水平以上的个人付费的服务保障。这种社会福利定义在含义上最为狭隘，因此也有人直接称这个意义上的社会福利为民政社会福利。

需要指出的是，本丛书所谓的“社会福利”，正是指第五种理解上的社会福利。之所以这样界定，主要是考虑到现有的政府部门的分工，也是与本研究“深化学术研究，明确工作思路”的基本宗旨相一致的。但是，同样需要特别指出的是，在丛书的总

体框架和分册基本内容设计上的这种理解，并不影响每个分册对社会福利概念的不同定义。事实上，各个分册也基本上无一例外地是从辨析社会福利概念的内涵和外延开始的，而有辨析就有分歧，允许这种分歧的存在是保证学术研究科学性所必须的。尤其是《国外社会福利制度》和《中国社会福利史》两册，无论是概念的解释还是内容的安排，实际上都没有更多地受制于整个丛书对“社会福利”一词基本的定义要求。

我们由衷地期待着来自学术理论界和实际工作者的批评与指正。

是为序。

2002 年 3 月

目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(3)
一、儿童福利与特殊儿童福利的概念与范畴	(3)
二、儿童福利服务的类别	(11)
三、儿童福利与社会工作及角色理论的关系	(17)
四、影响儿童福利发展的因素	(26)
五、中国儿童福利的发展历程	(35)
第二章 特殊儿童社会福利工作的理论与方法	(50)
一、特殊儿童社会福利工作的基本理论	(50)
二、特殊儿童社会福利工作的基本方法	(59)
三、我国特殊儿童的法律保护	(78)
四、我国特殊儿童的社区康复	(95)
第三章 特殊儿童的社会福利需求	(103)
一、特殊儿童的社会需求与社会问题	(103)
二、特殊儿童的社会福利政策	(112)

三、特殊教育	(121)
四、特殊儿童的社会支持	(131)
第四章 我国特殊儿童的福利服务	(144)
一、特殊儿童的机构照顾	(144)
二、特殊儿童的家庭寄养	(161)
三、特殊儿童的收养服务	(174)
四、弃婴问题	(183)
第五章 特殊儿童社会福利的政策、法规与管理体制	...
	(188)
一、特殊儿童社会福利的政策、法规与制度	(188)
二、特殊儿童社会福利的管理体制	(196)
三、特殊儿童法律保护存在的问题	(201)
第六章 特殊儿童社会福利的发展与展望	(209)
一、发达国家儿童福利发展的新趋势	(210)
二、我国特殊儿童社会福利事业的发展环境	(227)
三、我国特殊儿童社会福利事业的发展趋势	(237)
四、我国特殊儿童社会福利事业的目标、任务与要求	...
	(259)
后 记	(270)

前 言

建立和完善具有中国特色的社会保障制度，事关我国改革、发展和稳定的全局。《中国特殊儿童社会福利》一书正是在这样的新形势下写作的。

儿童福利在不同的国家有不同的涵义：有以促进儿童身心健全发展和正常生活为目的、旨在谋求儿童愉快生活，健全发展，并有效地发掘其潜能的、针对全体儿童的“广义的儿童福利”；也有只对特殊儿童和处于困境中的儿童提供的“狭义的儿童福利”。

本书使用的“特殊儿童福利”或“特殊儿童社会福利”的概念，指的就是“狭义的儿童福利”概念。“特殊儿童”是指无依无靠、无家可归、无生活来源的儿童，孤儿，弃婴，残疾儿童（包括肢体残疾和智力残疾等），贫困儿童，有行为偏差和受情绪困扰的儿童等。在我国，特殊困难儿童也被称为“处于特殊困境下的儿童”。考虑到我国经济、社会的迅速发展，导致了家庭、社会结构与功能内涵发生变化，因此特殊困难儿童的范围应有所拓宽，将贫困儿童、受虐待儿童、家庭破碎的儿童、有行为偏差或情绪困扰的儿童等纳入其中。

社会工作和儿童福利是市场经济的产物。迄今为止中国尚没有形成一套完整的、成熟的儿童社会工作理论。西方“社会工作”这个“舶来品”到中国落户仅有 20 年左右的时间，它的一些理念、方法与中国的实际情况有着较大的差异。社会工作理念与中国社会工作的“本土化”的结合正在探索之中。同时，中国有自己的传统文化和自己的国情，儿童福利和儿童社会工作的一

些实务在中国还处于初级阶段。因此，参考别国的经验和成败得失，把西方社会工作、儿童福利的理论与中国社会实践相结合，走自己的路，与时俱进，建设有中国特色的儿童福利服务体系，是本书的写作目的之一。

学习发达国家的先进经验，并不是简单、机械地套用中国社会的状况，而要看是否符合中国的社会实践。历史的发展有其必然性，一味地在不符合条件的地方推行某种做法，强制性地做什么事情，或者认为只有“外国的月亮圆”，最终都没有好的结果，我们这方面的教训太多了。市场需要保护，但更重要的是需要培育。有好的理论还不够，还要看这种情况是否符合中国的实际。只有把二者很好地结合起来，在中国行得通，才能证明是好东西。实践—认识—再实践—再认识，是一个长期的过程。二十年来，我国特殊儿童福利体系的营造过程，正是这样一个过程。

互相学习、互相借鉴的目的是为了把自己的事情办好。迄今为止，世界上还没有一个国家，完全能把儿童福利问题解决好，也没有哪个制度是绝对好的，没有一点问题的。二十多年来，中国儿童福利实现了跨越式发展，儿童福利服务体系实现了从“国家福利”到“多元福利”的发展，正是积极学习，努力探索的结果。

学术的特点是“百花齐放，百家争鸣”。学术要交流、要促进、要探索，不搞夜郎自大，不搞关门自守。由于作者的理论和实践水平的限制，必须承认，本书在特殊儿童福利理论研究方面所取得的进展仅仅是初步的，其中一些地方难免错误，某些设想还略显幼稚；同时，作为一本融学术性、政策性、知识性为一体的著作，《中国特殊儿童社会福利》一书还有很多不足之处和不尽如人意的地方，衷心地希望广大读者提出宝贵意见。

成海军

2003年4月于北京

第一章 绪 论

儿童福利是指以促进儿童身心健全发展与正常生活为目的的各种努力、事业及制度，是研究儿童时期的生理、心理、社会环境等需要，并发现其规律和特点的一门科学。儿童福利是社会福利的重要内容。在学术领域，儿童福利有广义和狭义之分；在实际工作中，儿童福利与社会工作有着密切的关系。儿童福利运用专业社会工作方法，发挥“社会治疗”的功能，促进个人、团体、社区和社会环境的协调发展。

儿童福利是一个动态的观念体系，在不同的国家、在同一国家的不同历史发展时期，都有不同的意义和内容。推动儿童福利发展的基本动力，是政治的文明、经济的发展、家庭的变化、科技的进步、宗教的影响和人道主义理念的不断进步。儿童福利在中国经历了漫长的发展过程。从我国古代“幼吾幼以及人之幼”的朴素的儿童福利理念，到当代对儿童的法律保护和系统服务，中国的儿童福利正逐渐走向组织化、制度化和专业化。

一、儿童福利与特殊儿童福利的概念和范畴

儿童的概念，在世界各国有不同的理解。我国《现代汉语词典》中“儿童”解释为，“较幼小的未成年人（年纪比少年小）”。这是一个比较含糊的概念。在此所谓“儿童”，以美国而言，是指18岁周岁以下的未成年人。但在西方发达国家，则以“儿童福利法”为基本规定，一般是指12周岁或14周岁以下的未成年人，也就是儿童福利法适用的范围。我国没有专门的“儿童福利

法”，但从一般意义的法律文件上来讲，是指 14 周岁以下的未成年人。从儿童福利的意义上讲，儿童的概念也应划在 14 周岁以下。但是，我国《未成年人保护法》规定，18 周岁以下的人为未成年人。因此，本书在使用“儿童”这一概念时，以《未成年人保护法》为准。

关于儿童阶段年龄段的划分，学术界意见不一。普遍认同的是，将儿童分为四个时期：0—1 月为新生儿；1 周岁以下为婴儿期；1—7 周岁为幼儿期；7—13、14 周岁为学龄期。发展心理学的观点认为，人的一生分为几个不同的发展阶段：婴儿期、儿童期、少年期、青年期、成年期、老年期。每个时期，由于生理、心理、社会行为等的不同而有其不同的特点和特殊需要。正因为不同的阶段有不同的特点和需要，因而也就产生了儿童福利、青少年福利、老年人福利等不同的学科。

（一）广义的儿童福利

儿童福利从广义上来讲是一个十分广泛的概念，指所有直接或间接促进儿童期生长和发展的一切活动和制度。如，儿童福利机构对儿童的衣食住行提供的生活照顾，医护人员为了儿童身心成长提供健康的环境，学校教师对孩子的教育，家庭对儿童的养护，交通专业人员研究减少儿童交通事故的发生，司法人员对孩子的法律保护活动，有关儿童法律保护及发展政策的制定与实施，科学家们研究人类成长环境与儿童发展的关系等等，都是在促进儿童的健康成长、幸福和利益，这些活动都包括在广义的儿童福利范围之内。

儿童福利如同其他社会福利一样，是科学的社会工作的一个组成部分。它是以社会工作的手段、组织制度化的方法、助人济困的工作理念、训练有素的工作技巧来解决社会中儿童所出现的各种问题，尤其着眼于家庭问题中的亲子关系问题。儿童福利，

从广义上来说,是针对全体儿童普遍的、客观的需求,来提供各种设施、制定政策、规范制度、完善服务,以促进儿童期生理、心理及社会环境的发展,以符合人类社会发展的客观需要。

儿童福利是指以促进儿童身心健全发展与正常生活为目的的各种努力、事业及制度。1959年联合国《儿童权利宣言》(Declaration of the Rights of the Child)指出:“凡是以促进儿童身心健康发展与正常生活为目的的各种努力、事业及制度等都称之为儿童福利。”美国儿童福利联盟认为,“儿童福利是社会福利中以儿童为特殊对象,为其提供在家庭中或其他社会机构中所无法满足需求的一种服务。”

美国《社会工作年鉴》(Social Work Yearbook)定义儿童福利为:“旨在谋求儿童愉快生活、健康发展,并有效地发掘其潜能的一切活动,它包括对儿童提供直接福利服务,以及促进儿童健全发展有关的家庭和社区的福利服务等。”^①

广义的儿童福利服务对象是社会中的全体儿童。这些儿童不因年龄、身份、民族、种族和出身的不同而有所差别。广义的儿童福利是积极的、以预防和发展为取向的儿童福利,是全社会儿童都能受益的儿童福利,包括直接和间接的福利服务。直接儿童福利服务是指政府和社会直接为儿童提供和创办的福利服务,包括儿童教育、福利措施、卫生保健、司法保护等。间接的儿童福利服务是指政府和社会提供的各种以促进儿童健康发展为目的的家庭和社区福利服务。广义的儿童福利包括了政府和社会所有旨在使儿童得到全面发展、并能够在社会上有效地发挥其作用所做的一切努力。

综上所述,儿童福利从广义上来讲,应该包括以下几个方面的意义:

^① 美国《社会工作年鉴》(Social work yearbook, 1960.)。

第一，儿童福利的服务对象应是社会中所有的儿童。就一般的意义上来说，在具体的经济社会形态中，或在某一段特定的社会历史时期，无依无靠、无家可归、无生活来源的儿童，弃婴，残疾儿童和有行为偏差的儿童会成为儿童福利服务工作的重点。

第二，儿童福利的内容包括围绕着儿童社会工作所展开的社会政策、社会制度、社会活动、社会努力和社会服务等。

第三，儿童福利工作的目的和要旨，是调动儿童自我开发、自我成长的潜能，从而促进儿童身体、心理和人格的全面健康发展。

第四，儿童福利服务工作需要运用专业手段，即社会工作的理念和专业方法来实现，同时也需要家庭、社会、自愿者及社会团体等非专业人士的积极参与。儿童的营养、卫生、保健、教育以及儿童权益的保护等需要专业社会工作者根据国家的有关方针、政策去实施。但儿童的全面、健康成长又需要整个社会的参与和支持，因此它是一项涉及面很广泛的社会工作。

从儿童的需求和发展的角度来谈，我国台湾学者曾华源将广义的儿童福利应该涵盖的内容分为八类：(1) 获得基本生活的照顾，即家庭与社会应该提供儿童成长过程中所需基本生活和营养的要求；(2) 获得健康照顾，包括身心照顾和医疗保健服务；(3) 获得良好的家庭生活，家庭中应该有良好的亲属关系和良好的管教环境；(4) 满足学习的需求，社会应提供儿童良好的就学机会和教育环境；(5) 满足休息和娱乐的要求，家庭和社会应为儿童提供足够的休息和娱乐场所；(6) 拥有社会生活能力的需求，家庭和社会应培养儿童社会关系和人际交往的技巧、生活能力、适应能力等；(7) 获得良好心理发展的需求，家庭和社会应协助儿童建立自我认同、增进自我成长的能力；(8) 免于被剥削被伤害的要求，即保障儿童人身安全和个人权益等。从这个意义上讲，部分学者认为，“儿童福利可以广义地认为是中央及各级地

方政府，对促进儿童健全发展之所有措施。”“积极性的儿童福利，旨在强化儿童的发展，并充分运用一切能促进儿童发展的各项个人的环境的资源。”^① 因此，广义的儿童福利又称为“以发展为取向的儿童福利”或“积极的儿童福利”。

（二）狭义的儿童福利

狭义的儿童福利是把儿童福利看做社会工作实务领域的一个组成部分，其关心和照顾的对象是特定的儿童和家庭，特别是在家庭或其他社会福利机构中未能充分满足其需求的那部分儿童。狭义的儿童福利认为，福利是一种特定形态的机构对特定人群所提供的特定服务。^② 换言之，狭义的儿童福利，不包括在家庭系统中已获得充分满足的那部分儿童，在家庭系统中已经获得充分满足的那部分儿童，无须儿童福利服务的介入；反之，亲子角色功能发生问题时，会影响儿童生理、心理、社会行为的发展。因此，儿童福利专业机构或专业人员应适时的介入到那些需要帮助的儿童和家庭中去。

狭义的儿童福利是针对个别问题需求予以救助、保护、矫正、辅导等的措施和办法，以便有效改善儿童及其家庭所面临的问题和困境。狭义的儿童福利服务对象，多为遭遇各种不幸和困境的儿童或家庭，如无依无靠、无家可归、无生活来源的孤儿，弃婴，残疾儿童，贫困儿童，被虐待或被忽视的儿童，家庭破碎的儿童，行为偏差或有情绪困扰的儿童等。

因此，狭义的儿童福利，应该包括以下几个方面的意义：

第一，狭义的儿童福利是一种特定的社会服务，它的内容包括救助、保护、矫正、辅导、社会参与和社会支持等。

^① 廖荣利：《社会工作学》，台北幼师文化事业公司，1986。

^② Neel, A. F.: "Trends and Dilemmas in Child Welfare Research" in (Child Welfare), 50, January, 25.