

当代中国青少年研究文丛

程福财 著

拯救儿童

流浪儿童社会融合问题研究

Save the Children: A Study of the Social Inclusion
of Street Children



上海人民出版社

当代中国青少年研究文丛

程福财 著

拯救儿童

流浪儿童社会融合问题研究

Save the Children: A Study of the Social Inclusion
of Street Children

图书在版编目 (CIP) 数据

拯救儿童:流浪儿童社会融合问题研究/程福财著.

—上海:上海人民出版社,2014

(当代中国青少年研究文丛)

ISBN 978-7-208-12535-3

I. ①拯… II. ①程… III. ①流浪—儿童—社会问题—研究—中国 IV. ①D669.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 205677 号

责任编辑 罗俊华

封面设计 夏 芳

· 当代中国青少年研究文丛 ·

拯 救 儿 童

——流浪儿童社会融合问题研究

程福财 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 13 插页 2 字数 165,000

2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12535-3/C·474

定价 35.00 元

“当代中国青少年研究文丛”编委会：

编委会主任：杨 雄

编委会成员：（按姓氏拼音顺序排）

包蕾萍 程福财 董小苹

苏 萍 陶希东 曾燕波

总序：认识大发展时期的中国青少年

邓伟志

近十余年来，社会对“80后”和“90后”青少年的价值观念、行为特征与生活方式有很多讨论。讨论中既有广泛的共识，也有不尽的争议。应该如何认识青少年，如何看待又如何适应青少年的成长过程与生存状态？这是摆在成人社会与年轻人自己面前的一个重要议题。

和传统社会相比，当代中国青少年发展所处的社会环境发生了显著变化。并且，这些变化目前还在持续深化的过程中。改革开放后的三十多年来，中国社会经历了快速的现代化过程，工业化、城市化与信息化水平不断提高，对青少年的生存与发展产生了重要影响。例如，在人口大规模从农村向城市流动的过程中，规模达数千万的流动儿童与留守儿童群体因势而生；国家经济快速发展，但国民收入分配两极分化，社会结构内部分化过程日益突出，青少年群体内部由此也形成了不同的次生群体，出现了引人关注的“民二代”“贫二代”“富二代”“官二代”等“二代”群体；信息化过程带来的新媒体的兴起，为青少年开创了全新的生存环境与多元价值选择空间，甚至改变了成人社会与年轻人之间的权力关系。

宏观社会层面发生的这些前所未有的变化，既给青少年的发展带来了机会与资源，也势必会给她造成陷阱与障碍。从现实的情况看，我国青少年生存与发展的形势既让人乐观，又让人担心。乐观的一面，在于当代中国青少年的物质生活更丰富，价值观更多元，个性更鲜明，创造力更强。在经济上，当代青少年所享有的物质条件比他们的父辈、祖辈更为优越，

消费行动的自由余地大,具有更多的资源去提升自己的福利,他们因此更加自信和从容。此外,在市场经济体制的框架之中,经济和社会多样化的发展态势让青少年有了更多的机会接触更多元的思想和理论,也有了更多的空间展示和发展属于他们自己的个性。在这个过程中,他们表现出了令人惊叹的潜能与创造力,成为国家振兴和社会发展的巨大动能。这是令人欣喜的一面,值得我们宽慰。

但是,我国青少年发展过程也出现了明显的问题的一面,消极的一面。物质生活的富裕,使青少年失去了体会艰苦创业、勤俭节约意义的机会,有的“富二代”“官二代”甚至变得骄奢淫逸、骄横跋扈。伴随长期的城市化与人口流动过程形成的新生代农民工在城市中落不了脚、生不了根、安不了心,主观上又不愿回到农村,竟而沦落为城市社会的“浮萍”。数十万留守儿童常年与父母分居两地,得不到父母的恩慈养育,在成长的过程中呈现出或沉沦或异化的悲景。城市学童深受应试教育的“迫害”,学业负担沉重,在很大程度上失去享受童年欢乐的机会。家庭结构与功能自身的变化,使得一大批少年儿童无法从家庭内部获得充分的养育和教育,贫困儿童、流浪儿童、服刑人员未成年子女、受艾滋病影响的儿童等困境儿童群体在城乡形成。此外,城市里出现了“剩女”现象,农村则出现了很多找不到妻子的光棍汉;很多人买不起房子,按揭买房的成了“房奴”;一些新婚父母生养不起孩子,养了孩子的成了“孩奴”,生活压力重重。这是引人担忧的一面,值得我们警惕。

无论是喜是忧,大家越来越深刻地认识到一个道理:在现代社会中,青少年的成长,离不开国家的帮助,离不开公共政策与服务的支持。新中国成立后,特别是改革开放后,我国各级政府在青少年健康、青少年教育、青少年司法保护、青少年就业等方面做了大量工作,取得了令人自豪的成绩,青少年发展在各项指标上都出现了喜人态势。但也要看到,总体上说,我国青少年福利政策与服务的发展起步较晚,还不够完善,不够健全。譬如,我们尚缺乏完善健全的儿童社会福利制度去协助家庭更好地养育

儿童；我们的未成年人保护法还不够具体，缺乏社会福利服务的配套支持，可执行性较差；我们对青年人在婚姻、住房与就业等方面遇到的困难，还没有形成有效的支持和干预措施。

问题的存在，提示我们还有很多的发展空间。但发展的前提，是要弄清现实，摸准问题。新一代中国青少年发展的实际情形究竟如何？公共政策又该如何回应青少年发展的实际？我们很难通过直觉或个人的感觉来回答这个问题。社会科学工作者要在扎实的科学研究的基础上，用正确的方法取得令人信服的数据资料，再用适当的理论解释这些数据，进而才能还原并解析当代中国青少年生存与发展的过程。过去三十年来，中国青少年研究工作者在这方面做了很多探索，取得了大量优秀的成果，也在实践层面推动了中国青少年公共政策的发展。不过，和青少年发展的实际相比，研究工作还有进一步加强的空间，何况研究本身从来都无止境。

青少年研究要平衡好几个关系。第一个关系，是经典社会学研究常常提到的社会结构与个体能动性之间的关系。这个关系问题，在一般社会学研究中是老生常谈。但是，对于青少年研究来说，需要再多一些关注。从发展心理学到社会学的社会化理论，很多研究者都习惯于将青少年看作是不成熟的有待发展的个体。人们习惯把 18 岁以下的未成年人看作是无民事行为能力或限制行为能力的人，甚至也常常用“少不更事”“莽撞青春”“容易冲动”等词汇形容他们。从“不成熟”这个逻辑起点出发，研究者很可能冒忽视青少年能动性的危险，可能将青少年简单地看作是有待驯化、有待发展的被动客体。这样，我们势必要丧失了解青少年自身看法与能力的机会，势必难以完整地理解青少年的发展过程。套用英国社会学家吉登斯的话说，青少年不仅是社会结构的产物，也是社会结构的生产者。因此，在注重外在环境对青少年的影响的同时，有必要深切关注青少年自身的感觉、理解与行动。

青少年研究要处理好的第二个关系，是发展视角与当下视角的关系。

在大部分语境中，“青少年”一词都是与“发展”和“成长”联系在一起的。相关的研究，大多有意无意地依循“未来导向”——青少年今天的一切都是为了未来的发展。如前面所提到的，青少年确有其脆弱、不成熟的一面，面临发展成长的任务，但也有其坚强、独立、能动的一面。青少年的生活不只是为未来作准备，他们的一切以及成人社会为他们所做的一切，不只是为了促成他们的“发展”，也是要提升他们“当下”的生活福利与主观幸福感。离开了对当下的关注，再好的发展计划也难以实现，甚至可能失去意义。

青少年研究要处理好的第三个关系，是思辨研究与实证研究的关系。无论是思辨还是实证，都是方法论的选择。两者各有其好，也各有其不好。但是，两者的有机结合才是最要紧的。青少年研究者要多读理论书籍，并结合实际、深入思考。另一方面，在社会大变动的时代，静止的书籍往往跟不上时代发展的步伐。因此，研究者更要深入实际，深入青少年的生活世界，作调查研究，作深入系统科学的调查研究，用第一手的数据资料，支撑我们对青少年价值观、思维方式、行为方式与生存方式等的研究。

上海社会科学院青少年研究所是我国青少年研究的重要阵地之一。他们与上海人民出版社共同组织相关专家开展一系列原创性的青少年研究，并策划出版“当代中国青少年研究文丛”，是我国青少年研究界的一件喜事。我们有理由相信，一个专业的青少年研究机构与一家富有声誉的出版社的合作，一定能催生一批高质量的青少年研究著作，一定能推动我国青少年研究更深入更有质量地进行。故为之序。

目 录

第一章 研究的缘起、目的和意义	1
一、研究的缘起与目的	1
二、研究的意义	4
三、本研究的主要内容	6
第二章 文献综述	7
一、童年观与规范性育儿模式	7
二、如何理解流浪儿童以及他们的流浪	11
三、流浪儿童遭遇的社会排斥	16
四、结语	22
第三章 分析框架:理解流浪儿童社会融合的路径	23
一、理解儿童社会融合	23
二、促进流浪儿童社会融合的政策模式研究	26
三、本研究的分析框架与思路	29
四、本研究要回答的主要问题	32
第四章 研究方法	34
一、定性研究方法的选择	34
二、数据收集与分析方法	36
三、关于本研究伦理议题的处理	41

第五章 家庭主义的迷思:简单送返的保护性救助	42
一、保护性救助:积极送返与消极救助	42
二、救助机构硬件的进步	48
三、临时救助服务的专业化发展倾向	52
四、受助儿童对保护性救助的抗拒	57
五、结语	58
第六章 国家监护的探索:“临时”救助服务的长期化	60
一、政策文本的变化	60
二、郑州模式及其影响	64
三、广东模式及其影响	73
四、结语	79
第七章 迈向以家庭监护干预为重心的儿童保护	81
一、传统救助政策遭遇严峻挑战	81
二、家庭监护干预政策的提出	84
三、新政策的实践:未成年人社会保护试点	88
四、家庭监护干预遇到的问题	92
五、结语	95
第八章 社会的努力:NGO 救助流浪儿童的故事	96
一、社会力量参与流浪儿童救助的合法性变化	97
二、昆明家馨社区儿童救助服务中心	102
三、陕西宝鸡新星流浪儿童援助中心	112
四、重庆森森孤学院	118
五、结语	122

第九章 影响流浪儿童社会融合的因素分析	123
一、家庭主义神话与认识分歧	123
二、法律不明确	125
三、政策与服务偏离儿童需要	129
四、救助体制束缚了政策服务的创新发展	131
五、传统儿童养育模式失灵	134
第十章 政策与服务建议	138
一、理念的坚持	138
二、构建三位一体的目标体系	143
三、发展完善的儿童保护服务体系	145
参考文献	158
附录一 新中国成立后中央颁发的与流浪儿童问题相关的 法律法规与政策文件	168
附录二 国务院办公厅关于加强和改进流浪未成年人救助 保护工作的意见	171
附录三 民政部关于开展未成年人社会保护试点工作的通知	177
附录四 民政部关于促进社会力量参与流浪乞讨人员救助 服务的指导意见	181
附录五 流浪未成年人需求和家庭监护情况评估规范	187
后记	192

第一章 研究的缘起、目的和意义

一、研究的缘起与目的

按照现代社会的逻辑,未成年的儿童始终应该在负责任的成年人监护下成长,应该在家庭、学校或其他专为他们而设的社会机构中成长。但现实之中,却偏偏有一群孩子,日日夜夜生活在城市的公共街头。他们离开了自己的出生家庭,脱离了父母的监护,稚嫩的身心在充满不确定性的街头流浪。

从 20 世纪 80 年代开始,流浪儿童作为一个群体开始出现在我国城市公共街头。^①近 20 年来,各级民政部门每年救助的流浪儿童的数量都在 15 万人次左右。^②考虑到很多流浪儿童实际上无法获得或者不想获得民政部门的救助,民政部负责流浪儿童救助事务的官员曾经估计,我国流浪儿童的实际数量可能要超过 30 万。^③而根据国家妇女儿童工作委员会委托进行的一项研究的估计,我国流浪儿童的总数大约在 100 万~150 万人。^④如此大规模流浪儿童的存在,引发了社会各界和各级政府的高度关

① Anderson, S., & Hou, W., *Children in need of special protection: end of cycle report*, 2000. Retrieved October 7, 2004, from http://www.unicef.org/evaldatabase/CHN_2000_009_part_1.pdf.

② 民政部:《流浪儿童救助保护工作简况(2003)》,2007 年 8 月 9 日下载于 http://www1.mca.gov.cn/artical/content/WJG_YWJS/200443185205.html;民政部:《2012 年社会服务发展统计公报》(2013),下载于 http://www.gov.cn/gzdt/2013-06/19/content_2428923.htm.

③ 张齐安、杨海宇:《中国流浪儿童状况和救助对策》,《社会福利》2002 年第 9 期。

④ 民政部,国家发改委:《“十一五”流浪未成年人救助保护体系建设规划》(2007),下载于 <http://fss.mca.gov.cn/article/jhgh/200712/20071200008828.shtml>。

注。从废除收容遣送制度的 2003 年至 2010 年,中央政府有关部门先后发布了八项有关流浪儿童救助的政策文件,试图提高流浪儿童救助服务的水平。但从现实的情况看,我国儿童流浪问题却长期没有得到有效解决。公众为此广泛质疑并反思,在一个具有悠久慈幼传统的国家,为什么会有孩子得不到家庭的监护、得不到国家的保护?经济的不断增长和社会建设的不断推进,为什么没有能促进一个完善的有效的流浪儿童救助制度的形成?这些年幼的孩子和主流社会的联结的断裂,该如何缝补,该如何促进他们的社会融合?

2011 年 1 月 25 日,中国社科院农村发展研究所于建嵘教授在新浪微博注册名为“随手拍照解救乞讨儿童”的微博,倡导民众“协助警方民政解救帮助乞讨流浪儿童。见疑似被拐乞讨儿童,先报警!再拍照……随手救助,全民打拐”。^①该微博在当年 1 月 25 日发布第一条消息后,就引起了社会的广泛关注。20 天后,其粉丝数量已超过 20 万人;到 2014 年 6 月,其粉丝数依然维持在 22.5 万余人的高位。全国各地的网友纷纷响应号召,将自己在街头看到的流浪乞讨儿童的照片上传网络并转发到于建嵘的微博;众多娱乐明星和主持人等社会知名人士也积极响应,不断转发。由此,一场旨在救助流浪乞讨儿童的微博运动迅速在全国展开,流浪儿童问题也迅速再次引起全社会的高度关注。政府各相关职能部门因此遭遇了巨大的社会压力,民众强烈要求它们采取积极有效的措施应对儿童的流浪乞讨。^②

在这个事件之后,国家在救助流浪儿童方面出台了一系列新的公共政策。2011 年 2 月 27 日,时任国务院总理的温家宝在新华网和网民互动时专门谈到这个问题。他说:“最近我已经责成民政部会同公安部等有关部门,要立即采取综合措施,加大对流浪儿童的救助……这是一件复杂的工作,但是我相信,只要地方政府、各级部门动员起来,再加上人民群众的关注,我们一定能够解决这个问题。”他还公开宣示“不能让流浪儿童生活没有着落”。^③在

① 参见该微博的主页 <http://weibo.com/jiejiuqier>。

② 柴玥:《从“随手拍照解救乞讨儿童”看微博传播特性》,《文化学刊》2011 年第 3 期。

③ 新华社:《温家宝:不能让流浪儿童生活没有着落》,2011 年 2 月 27 日电。

总理的亲自特别关心下,同年8月,国务院办公厅发布了《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》(国办发〔2011〕39号,详见附录二),要求各地“贯彻预防为主、标本兼治的方针,健全机制,完善政策,落实责任,加快推进流浪未成年人救助保护体系建设,确保流浪未成年人得到及时救助保护、教育矫治、回归家庭和妥善安置,最大限度减少未成年人流浪现象”。在这个文件中,国家提出了实行更加积极主动的救助保护、加大打击拐卖未成年人犯罪力度、帮助流浪未成年人及时回归家庭、做好流浪未成年人的教育矫治、强化流浪未成年人源头预防和治理等一系列政策原则和措施。2012年,民政部等中央八部委联合开展“接送流浪孩子回家”专项行动,并公开承诺要在年底基本实现城市街面无流浪儿童的目标;^①2013年,民政部再次联合中央多个部委在全国开展以“合力保学、快乐成长”为主题的“流浪孩子回校园”专项行动,努力“做好流浪未成年人返校复学和教育转化工作,帮助其接受义务教育、职业教育和技能培训,提升思想道德、文化素养和法制观念,树立正确的人生观、价值观,实现自尊、自信、自强、自立”。^②

然而,国家做出的上述努力的效果,在2012年11月贵州毕节市五名流浪儿童集体闷死在街头垃圾箱事件发生后遭遇了严峻质疑。这个月的16日,在毕节市七星关区街头的一个垃圾箱内,人们发现5名男孩的尸体。后来的调查发现,这5个孩子都是流浪儿童。他们在那个区域已流浪多日。因为天气寒冷,他们一起躲到垃圾箱内生火取暖,结果都因一氧化碳中毒而死亡,5个孩子的年龄都在10岁左右。这个惨剧,进一步激发了社会对流浪儿童问题的关注和对现存流浪儿童救助政策的反思,要求政府采取更有力的措施促进流浪儿童回归家庭并融入主流社会的声音,变得更加普遍而强烈。

那么,现有的促进流浪儿童社会融合的政策与服务的效果到底如何?存在哪些不足与问题?应该如何改革并完善它?我国流浪儿童救助政策

① 民政部等:《关于在全国开展“接送流浪孩子回家”专项行动的通知》,民发〔2011〕200号。

② 民政部等:《关于在全国开展“流浪孩子回校园”专项行动的通知》,民发〔2013〕82号。

发展的过程与逻辑如何？民间社会力量在促进流浪儿童社会融合方面可以有哪些作为？这些问题正是本研究试图要回答的。

更具体地说，本研究将从两个方面寻找这些问题的答案。首先，我们将在对现存相关文献评述的基础上探讨流浪儿童遭遇的社会排斥情况。从理论上讲，社会融合这个概念内在地隐含社会排斥这个概念。如果没有社会排斥，没有和主流社会关系的疏离、断裂，就没有重回主流社会的议题。从某种意义上说，社会融合过程，正是个体在公共政策和服务的协助下努力应对并化解社会排斥的过程。要讨论促进个体社会融合之道，就需要先讨论他们面临哪些社会排斥、他们遭遇了怎样的社会排斥。

其次，我们将着重分析新中国成立后、特别是 1990 年代以后我国流浪儿童救助政策与服务的发展变化与实践情况。考虑到儿童对成人社会的依赖性，而他们在家庭内通常得不到适当监护的现实，公共政策以及发端于这些政策的服务状况就成为影响流浪儿童社会排斥和社会融合的重要因素。公共政策与服务是否充分有效回应了流浪儿童遭遇的社会排斥的现实，是影响流浪儿童能否有效回归主流社会的决定性力量。基于此，流浪儿童救助政策的文本、政策与服务的实践情况就成为我们要重点研究的内容。为了考察现有的促进流浪儿童社会融合的政策与服务的效度，本研究也实地调查多地救助管理站、流浪儿童救助保护中心和民间救助机构，并对相关救助机构的工作人员与民政部门的相关干部进行访谈，了解救助机构的运作过程与结果，探寻相关政策与服务的改进发展之道。在对政策与服务发展的评价研究中，本研究更多地关注相关政策与服务发展的实际效果，关注作为政策与服务目的对象(Target)的流浪儿童对这些政策与服务的感受、评价与期待。

二、研究的意义

在当下的中国，关于流浪儿童社会排斥和社会融合问题的研究，在学

理与政策实务层面具有一定的重要性。

在理论层面,本研究的结果可能为人们理解流浪儿童社会融合的动力机制以及中国社会的儿童养育模式提供一定的启发。如下一章将要讨论到的,本研究既注重流浪儿童对于自己遭遇的社会排斥与社会融合的看法,更关注家庭、国家和社会在流浪儿童救助过程中的角色定位与关系模式,特别分析了法律制度、社会文化等因素对于流浪儿童社会融合过程与结果的影响。建立在对流浪儿童、流浪儿童救助工作者的访谈和对相关救助机构的实地访谈获得的经验数据基础上的上述研究,可以为读者理解儿童社会融合的一般机理提供启发。

关于流浪儿童社会融合问题的研究,会触及家庭、国家和社会在儿童养育事务上的角色定位和关系模式。大多数儿童是因为得不到家庭的适当养育才离家外出的。造成这个状况的原因,大抵包括家庭没有能力(含经济能力、照顾孩子的时间与精力、科学育儿的能力)和没有意愿两种。^①但不论如何,对于这些孩童来说,家庭在事实上已经不能为其提供必要的监护。为了他们的健康成长,政府和社会须对其家庭育儿的情况进行干预。流浪儿童社会融合的政策与服务,就是国家养育儿童的意志与责任的体现。依照什么样的理念、用什么样的方式来救助流浪儿童,展示的是国家和社会在养育得不到家庭照顾的儿童方面的角色定位。这个定位又必然会与这些孩子的家庭在育儿过程中的角色与作为发生交互影响,并进一步影响到受助流浪儿童的生存与发展。从这个意义上说,关于流浪儿童社会融合政策与服务问题的研究,有利于理解在中国社会情境中的家庭和国家在抚育儿童过程中的关系。

在实践层面,本研究对于流浪儿童遭遇的社会排斥及其社会融合之道的探讨,可能为应对流浪儿童问题的政策和服务的制定、改革与发展提供一定的研究证据。关于流浪儿童的经验研究的结果,有利于专业的流

^① 张明锁:《为什么流浪》,《青年研究》2002年第12期;程福财:《流浪儿——基于对上海火车站地区流浪儿童的民族志调查》,上海社会科学院出版社2008年版。

浪儿童工作者更好地理解流浪儿童问题,有利于发展更切实际、更加有效的流浪儿童政策与服务项目。本研究报告最后一章提出的政策与服务建议,更直接为流浪儿童救助政策的决策者提供了可能的政策选择。

三、本研究的主要内容

本书共由包括本章在内的十章内容构成。在接下来的第二章将详细评述前人既有的研究成果。在那一章,我们将简要评述现代童年观的内涵、中国传统社会对于儿童和儿童养育的规范;我们还将对现有的关于导致儿童外出流浪的原因、流浪儿童在街头的生活情况的研究进行概述。第三章将对社会融合的内涵、特别是儿童社会融合的内涵进行讨论,对现有的促进流浪儿童回归主流社会的救助政策与服务的模式进行介绍和评论。在这些工作的基础上,我们将提出本研究的分析框架和研究的主要问题。第四章陈述本研究的方法,包括选用质性研究方法的原因、具体使用了哪些数据收集方法、数据分析的过程以及研究中涉及的伦理议题。

从第五章到第八章是本研究的调查发现部分。第五章讨论现存的保护性救助模式(在临时救助的基础上尽快强制将流浪儿童护送回家)的主要做法及其利弊。第六章介绍国家在照料、养育流浪儿童方面的创新发展,着重分析包括郑州模式、广东模式等不再简单将流浪儿童送回家、而是强调国家对得不到家庭适当养育的流浪儿童的监护职责的做法的成效和利弊。第七章分析近三年来我国流浪儿童救助政策从被动救助到积极预防、从不注重源头治理到积极实施家庭监护干预的转变过程,以及在这个过程中所面临的障碍及其形成原因。第八章则聚焦社会力量在救助流浪儿童过程中的合法性变化及其具体做法。

在前面四章的研究基础之上,第九章致力于分析影响流浪儿童社会融合的法律、制度、文化等因素,最后一章则提出了基于本研究发现的一系列旨在预防和应对流浪儿童问题、促进流浪儿童社会融合的政策与服务建议。