

· “儿童福利思想与实践”研究专题·

【编者按】2021年8月25日,国务院常务会议审议通过了《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》,提出要“基本建成与经济社会发展水平相适应的适度普惠型儿童福利制度体系”。为此,我们组织这一组文章,对中国儿童福利思想和儿童福利实践的发展演变进行探讨。晚清以来,在民族—国家叙事下,儿童被视为民族复兴的希望、国家未来的主人翁,儿童从家庭的私领域进入国家和社会的公领域。国家开始为儿童提供福利供给,也进行了一些相应的实践。近代儿童国家化观念对认识儿童福利的国家责任及其发展规律有重要意义;儿童福利站的建设是这一观念转变的体现。近年来,伴随着一系列新的儿童福利政策和措施的实施,中国的儿童福利工作迈入新阶段。目前“儿童主任”制度已在全国范围内实施并取得了一定成效,对此实践进行总结和反思有助于更好地建设适度普惠型儿童福利制度体系。

福利治理体系中儿童主任的职业身份塑造

蔡 鑫 朱若晗 邓 锁*

摘要:结合福利治理与职业系统的理论视角,通过分析儿童主任在“国家—社区—家庭”多元治理系统中的服务实践,揭示其在“公—私”领域双重管辖权规定和期待下的身份边界变化。研究发现,尽管多数情况下儿童主任公领域和私领域的双重代言人角色未有明显矛盾,但背后隐含着家庭和行政系统在其管辖权上的回避。当国家和家庭监护责任分担出现分歧时,双重管辖权可能发生冲突,导致儿童主任职业身份“去边界化”;而当儿童主任基于现实情境采用链接式履职和情感性实践时,双重管辖权逐渐达成共识,推动身份边界的再生产。应当以“儿童利益最大化”为核心,规定儿童主任的职责,推动其积极建构职业管辖权,进而完善“国家—家庭”责任分担机制。

关键词:儿童主任 福利治理 儿童保护 职业系统 管辖权

一、问题的提出

儿童福利的治理是国家社会治理的有机构成,儿童保护服务递送则是其中的重要环节。作为新兴的制度行动者,儿童主任不仅是儿童救助保护“最后一公里”的力量,更是村(居)一级儿童关爱保护服务递送的关键角色。自2010年起,联合国儿童基金会、民政部社会福利和慈善事业促进司及北京师范大学中国公益研究院三方合作开展了“中国儿童福利示范项目”,首次提出在试点村(居)设立“儿童主任”岗位,探索基层儿童福利与保护服务模式。2016年,国务院关于农村留守儿童关爱保护^①及困境儿童保障^②两个意见出台并落实,儿童督导员、儿童主任等基层儿童关爱保护服务人员基本到位。2019年,民政部等10部门出台了《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》(下文简称《意见》),指出要“加强基层儿童工作队伍建设。坚持选优配

* 通讯作者邓锁。

① 国务院,2016,《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》,2月4日(http://www.gov.cn/gongbao/2016-02/29/content_5045947.htm),最后访问日期:2022年7月5日。

② 国务院,2016,《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》,6月13日(http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/16/content_5082800.htm),最后访问日期:2022年7月5日。

强,确保有能力、有爱心、有责任心的人员从事儿童关爱保护服务工作,做到事有人干、责有人负。村(居)民委员会要明确由村(居)民委员会委员、大学生村官或者专业社会工作者等人员负责儿童关爱保护服务工作,优先安排村(居)民委员会女性委员担任,工作中一般称为“儿童主任”。^①至此,村(居)儿童主任模式正式在全国范围内铺开。在前期试点项目工作的基础上,2020年,民政部儿童福利司、联合国儿童基金会与中国儿童福利与收养中心进一步合作开展了“护童成长”儿童关爱服务体系建设项目,以组建县、乡、村三级儿童关爱保护服务队伍,加强包括儿童主任在内的不同层级儿童关爱保护服务内容 & 标准的制定。

从制度演进看,虽然儿童主任职位已经获得了初步的合法性,《意见》也为儿童主任安排了六项基本职责(包括家庭走访、信息更新、强制报告、政策链接、强化家庭监护主体责任及家庭教育),但目前儿童主任绝大多数是兼职工作者,一般由村(居)委妇女主任兼任,并未明确专职岗位设置。在村(居)一级的基层社区自治场域中,多数儿童主任都扮演着“公领域代言人”和“私领域代言人”的双重角色。一方面,儿童主任的工作属于“社会保护”,故关爱保护儿童理应是道德层面的社区义务,在该情形下儿童主任与儿童所在家庭的关系是平等互助的;另一方面,从具体业务内容看,儿童主任也常常需要在国家公权力的支持下介入家庭,发挥其相应的儿童保护职能。这便涉及儿童保护领域长期以来对政府干涉亲权关系合理性的探讨,即当儿童主任作为“公领域代言人”对村(居)内所有儿童进行风险排查、发现上报,或监督受侵害儿童家庭落实监护责任时,可能面临国家公权力和家庭私领域的监护权冲突。

近年来,在中国儿童保护政策法规不断完善的背景下,儿童主任作为“公领域—私领域”双重角色逐渐渗透到家庭内部。这对其职业身份会造成哪些影响?本文拟从福利治理和职业系统理论切入,结合中国儿童保护服务体系的制度文化背景和多元治理主体的行动逻辑来探究这些关键问题。本文分析的重点是儿童主任作为职业主体如何体现其能动性、又如何受到制约无法体现能动性的过程及其后果。这些问题不仅关乎村(居)儿童主任工作队伍未来的职业化发展方向,而且在有效落实基层儿童保护服务递送机制方面具有重要意义。

本研究选取华北、华东、华南、西南四个省(直辖市)的部分村(居)儿童主任作为主要考察对象,并对这些地区的民政工作人员、乡(镇)与村干部、儿童督导员、儿童服务对象及其家庭进行半结构式的线上、线下访谈,了解儿童主任在开展各项工作过程中,与多元福利治理主体进行互动时遭遇的阻力和在这个过程中积累的工作经验;同时借助非参与式观察补充了相关资料。此外,本文作者之一曾在某国家级儿童福利单位实习,期间重点考察该单位项目办(下文简称“项目办”)在国际组织支持下推进的一项儿童保护试点项目,从中了解儿童主任制度设计过程中各方的观点,并对收集的质性访谈资料进行整理和编码。本文所涉及调查对象人名均为化名。

二、福利治理的“管辖权”边界:职业系统的视角

(一)“国家—社区—家庭”:福利治理视域下的儿童保护研究

从实践背景看,儿童主任工作难以脱离福利治理场域背后的复杂关系独立开展,尤其是“国家—社区—家庭”的责任分担。福利治理强调建立跨部门的福利治理网络与合作伙伴关系(Evers, 2005);它开创了福利供给系统中的多元行动主体格局,并致力于建构平等化的互动关系和制度体系,而不是单纯倚重国家、市场或社会中的某一方(韩央迪, 2012)。在儿童保护领域,福利治理同样聚焦各种福利主体的关系与互动及福利递送的制度与实施,关注国家、家庭和社会在儿童福利中的责任及三者的互动关系(范斌, 2014)。

西方福利国家的儿童保护制度演进隐含着—系列根本性问题:究竟应该由谁来替儿童主张权

^① 民政部, 2019,《民政部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》,5月28日(http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/28/content_5395417.htm) 最后访问日期:2022年7月5日。

利?当家庭的“正义失范”时,政府是否有权干涉亲权的行使并介入父母和子女的关系?政府介入这一关系的限度何在?关于儿童保护制度基础的争论,在西方形成了两派对立的代表性观点:自由放任的非介入理论和政府干预的介入理论。前者倾向于父母自治与权威,奉行政府最低限度干预原则;而后者则批判前者忽视家庭内部的“正义失范”问题,主张政府公权力介入家庭关系的合法性与必要性,尤其是对父母养育和教育子女进行必要的干预,以最大限度地保障儿童权利,促进儿童健康发展(满小欧,2016:26—30)。

从历史发展看,英美等国的“国家—家庭”责任边界大致经历了从“国家不干涉家庭生活”到“国家亲权居主导地位”再到“主张儿童回归家庭”三个阶段。从第一阶段到第二阶段,伴随着19世纪末至20世纪初儿童权利观念的产生、儿童权利运动的开展和儿童权利保护的国际化,政府干预的介入理论成为主流思想(满小欧,2016:29)。以英国为例,1889年,英国《预防虐待儿童法》(The Cruelty to Children Prevention Bill)制定实施,打破了国家和家庭责任的壁垒,成为儿童保护史上的里程碑事件。在第二阶段,20世纪80年代中期,因监护人虐待、忽视所致的儿童死亡案件及申诉数量不断增加,英国儿童福利部门不得不频繁介入家庭开展调查,提供相应的支持和预防性服务。而在对克利夫兰(Cleveland)的调查中,由于儿童保护工作者过早介入政府关注的性虐待家庭中,公权力在家庭私领域的过度渗透开始不断为人们所诟病(尚邦等,2016:132),该事件推动了从第二阶段向第三阶段的过渡。后来,在第三阶段,英美国家开始以儿童“关怀”为出发点,重新提倡一种“类家庭化”“去机构化”的儿童监护环境,在国家提供坚实保障的基础上呼吁儿童回归家庭,介入理论与非介入理论的发展也逐渐趋于平衡。在“国家—家庭”责任关系的变迁中,儿童福利工作者的工作使命始终不确定且充满争议;他们一方面要忠于个人和家庭,另一方面也要假借法庭以及法定责任的名义行事(尚邦等,2016:125)。

但是,由于中西方的制度文化背景相异,二者在儿童保护的“国家—家庭”责任分担上呈现出差异性的发展趋势,因而对儿童福利工作者造成的影响可能与国外的研究发现不尽相同。西方的公私领域之争涉及关于“隐私权”(privacy)概念的讨论。在西方传统中,隐私权保护个体免受公权力的干预,这与中国传统文化中的“私”“内”等概念有重合之处,但又不尽相同(阎云翔,2006:151)。近几十年来,中国的国家福利保障责任不断加强,表现在儿童保护领域即国家亲权不断向家庭渗透。这种“公—私”亲权关系的变迁势必会影响到儿童福利体系中多元主体的互动。

除国家和家庭外,社区作为社会力量的重要组成部分,也是基层福利治理的重要主体与实践场所。西方的社区几乎是完全私人化的领域。而在中国的社会与政治文化背景下,社区作为介于公私领域之间的治理机构,不仅承担着基层政权赋予的行政职责,而且在“差序格局”的熟人社会中肩负着相应的道德义务,因而具有更加复杂的功能和定位。这也解释了为什么村(居)儿童主任具有“公领域—私领域”双重角色。在中国儿童福利制度安排上,国家仅承担兜底保障的作用,家庭才是关键的责任主体。这导致二者间存在一定的责任分担问题,而社区则提供了一个协商的平台。在儿童保护领域,“国家—社区—家庭”共同构成了“三位一体”的福利治理体系,但该系统的运作仍然需要基层工作队伍作为组织基础,儿童主任正是在这一背景下被快速赋予了组织化的职业身份。在复合型的社区场域中,儿童主任同时作为社区自治成员和国家制度要求下的儿童保护工作者,其职业身份边界在“国家—社区—家庭”的动态治理关系中同样发生着微妙转变。

(二) 双重管辖权关系福利治理系统中的职业身份边界

阿伯特(2016)在《职业系统:论专业技能的劳动分工》(The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor)一书中关于职业管辖权(jurisdiction)及其边界的讨论,对理解儿童主任职业化发展以及在儿童福利治理中的位置有重要启发。该书认为,各种职业构成相互依赖的生态系统,在这个系统中,每种职业都在各种管辖权的控制下开展活动,并通过这个管辖权纽带与一套业务(task)紧密联系在一起(阿伯特,2016:12;56)。管辖权是职业和业务的合法联系(阿伯特,2016:57),而且这二者的联系是不断变化的(阿伯特,2016:59),技术、政治和其他社会力量可能会

对业务加以分化和重组。这就涉及到职业管辖权边界的变动,也可以理解为职业身份边界的动态发展。职业的业务既有客观属性,也有主观属性,其内容由正式和非正式领域的管辖权要求(jurisdictional claims)共同决定;而这种属性也决定了该业务易受其他职业介入的薄弱点(阿伯特,2016:93)。所谓管辖权要求,指的是一个职业要求社会承认其认知结构,赋予其排他性的权利(阿伯特,2016:95)。而在提出管辖权要求的两个比较正式的领域(法律领域与公共领域)和工作场所这个非正式的领域之间,常常有深刻的矛盾(阿伯特,2016:105—106)。因为公共领域的管辖权要求涉及的是抽象的工作空间,同质性的工作群体在这个空间中有清晰的边界(阿伯特,2016:98);而实际工作场所(worksites)的管辖权边界关系通常是模糊的(阿伯特,2016:104)。因此,各种职业都面临一个重要问题,即如何协调其在公共领域和工作场所中所处的位置(阿伯特,2016:96),并对职业管辖权边界进行管理。一般来说,一种职业的成熟发展会伴随其业务管辖权边界的逐步明晰;而模糊的管辖权可能不利于巩固业务范畴,甚至会增加其被取代的风险。

在阿伯特的研究中,职业系统被描绘成一个相对封闭的内生性系统,忽视了国家、客户等外部主体对职业发展的决定性影响。阿伯特将国家视为对职业系统管辖权要求的消极“接收者”,而非对系统内部产生影响的行为主体。但在中国等亚洲国家,对职业活动的干预要远远超出其所讨论的英美国家(刘思达,2006)。国家层面对某特定职业的规定也在一定程度上塑造着该职业的业务范围与管辖权边界。因此,本文引入国家行政系统作为职业系统外部的行动主体,将国家干预视为能够开拓新的业务领域和职业管辖权的“系统扰动源”。事实上,儿童福利治理体系也可以被视为“联系的生态系统”(linked ecologies)(Abbott,2005),其中的国家、家庭和社区等多元治理系统构成一套相互依赖的动态结构化模式。因此,本文也引入家庭系统作为实际工作场所管辖权期待的提出方,并将社区系统视为介于国家和家庭之间相对开放的复合型领域。儿童主任所处的职业系统属于社区系统中的子系统,受到国家和家庭系统的双重影响。

在社区这个实际工作场所中,具有“公领域—私领域”双重角色属性的儿童主任,面对着公领域和私领域在其管辖权上的不同规定和期待:一方面,作为“公领域代言人”,国家力图进一步明确儿童主任的业务范围及工作规定,包括发现报告、监护干预、政策链接、管理考核等,从而促成儿童主任的职业化发展;另一方面,作为“私领域代言人”,社区服务的儿童家庭对儿童主任是否有资格、在多大程度上能够介入家庭事务也提出了角色预期。如果两个领域的规定和期待一致,那么儿童主任的业务、知识结构等就能够获得承认,这将助推儿童主任职业管辖权的“边界生产”,即职业身份认同明晰化;如果二者不一致,儿童主任的职业管辖权将发生“去边界化”,即职业身份认同模糊化(见图1)。正式和非正式领域管辖权的关系变动主要体现在儿童主任在“国家—社区—家庭”多元治理系统的服务实践中,而该过程也决定了儿童主任职业身份边界的动态发展。本文拟对这一“边界生产”和“去边界化”过程及其背后的形成机制展开具体分析。

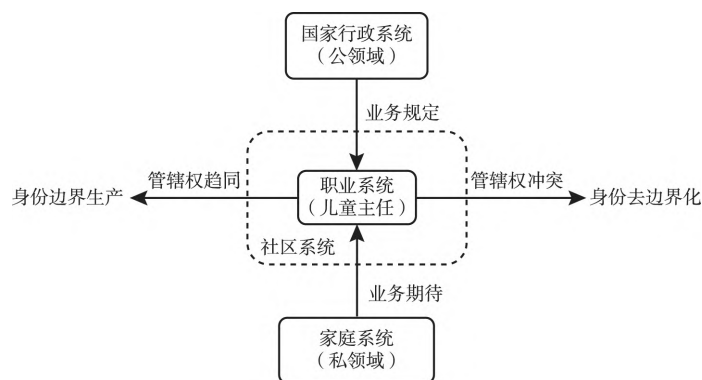


图1 儿童主任身份边界的动态变化

三、身份边界生产: 形式上的管辖权趋同

在国家公领域,根据《意见》规定,儿童主任肩负着六项重要的基本职责,包括家庭走访、信息更新、强制报告、政策链接、强化家庭监护主体责任及家庭教育。而在实际工作领域,儿童主任以社区为支点,在“公领域—私领域”的双重角色下直接面向家庭开展上述工作。因此,家庭在社区文化情境下的态度和行为会影响儿童主任的工作方式与职业身份边界;同时,基层行政系统作为公领域管辖权规定的来源之一,其行动逻辑也会左右儿童主任的履职选择,并导致儿童主任身份边界的变化。

(一) 选择性履职下的“调和”

儿童主任兼具上传下达的公权力身份与代表家庭私领域利益的一面,这种复合型的角色特点可能不利于其管辖权边界的塑造,但通过调查发现,在大多数工作的开展过程中,儿童主任的双重角色并未产生明显的摩擦,“国家—社区—家庭”系统表现得十分“和谐”。这似乎在一定程度上推动了儿童主任的身份边界生产。然而,儿童主任选择性履职下促成的“和谐”是否真正代表着双重管辖权的趋同?换言之,双重管辖权是否在儿童利益最大化上达成一致?据多数儿童主任反映,她们的工作主要集中在走访记录、物资发放、关爱陪伴等基础性服务上,而发现报告、监护干预、协助起诉撤销监护权这类工作她们很少触及,也不愿触及。

从形式上看,二者确有趋同表现。虽然儿童主任的服务性职能得到认可,并不能掩饰家庭系统本质上对其监督性管辖权的回避。阿伯特(2016: 106)认为,尽管职业工作者在新的工作场所中,常常会将公共领域中明确的管辖权关系当作初步的劳动分工模式,并对既有工作场所进行重组,以便更好地契合这些管辖权关系,但实际情况很有可能会破坏这种维持公共管辖权明晰边界的努力。因此,儿童主任带着公领域的管辖权规定进入实际工作场所,难以摆脱家庭系统对其管辖权的调整。

一方面,过去“人和”“无讼”是乡土社会的主流理念(费孝通,2005)。如今尽管法律观念已经进入并深刻影响到乡村社会,但在家庭私领域中的关系纠纷一般很少诉诸司法,所以在儿童保护实践中,政策执行相关方一般倾向于遵循“调解”的传统(乔东平、谢倩雯,2015),对家庭监护伤害的容忍度比较高。因此,儿童主任对服务性职能而非监督性职能的选择是一种“调和”策略;同时家庭目前对儿童主任管辖权也尚未有如此高的期待。这种服务性职能履行下的公领域和私领域双重代言人的角色,表面上确实有利于维系“国家—家庭”关系的稳定。因为熟人社会的“私领域代言人”的角色能够柔化强硬的公权力形象,使双重角色呈现出一种平衡状态,让服务对象更易于接受儿童主任的帮助和指导。

我们觉得自己还是作为一个社区邻里在开展工作的,入户的时候家长也会更多地把我们当作邻居而不是政府那些不讲情面的人,所以很接纳我们,他们知道儿童主任是来关心、帮助孩子的。(儿童主任 F、S)

另一方面,家庭对政府有较强烈的福利期待,也在一定程度上塑造了儿童主任选择性履职的“调和”取向。在农村地区,儿童主任常常被家庭视为政府福利的实际递送者或可能递送者,其背后有一定的历史发展缘由。新中国成立后,一系列制度变革深刻地影响到原有公权力“不介入”的“国家—家庭”关系。随着《婚姻法》等法律的实施以及土地集体化等方面的改革,国家深度介入并影响到家庭关系。但国家通过集体所有制、单位制等承担了低水平、广覆盖的基础福利责任,使国家福利责任占据了主导地位。这不仅增加了村民对国家福利供给的依赖,也加强了其对国家权威的服从。

回到儿童主任的制度构建中,由于目前绝大多数儿童主任都由村(居)委妇女主任兼任,其天然

带有“正式”权威。儿童主任也坦言 村委的身份确实能让她们在工作伊始易于进入家庭 并且也有利于在日常工作中获取儿童和家庭的基本资料。在调研中我们发现 有一些儿童主任的丈夫、父亲或者其他近亲属是村委成员 这使她们能够在其正式身份之外 运用非正式的关系资源来帮助她们协调和建立服务关系。然而 儿童主任的这种权威性也来自于她们可能给这些家庭带来利益。比如 不少家长表达希望儿童主任能够像其他由社会组织推动的项目村一样 给他们发放物资包 否则就拒绝配合儿童主任工作。因此 在国家主责的福利治理逻辑下 家长愿意接受并认同儿童主任的权威 在一定程度上得益于对其“公领域代言人”角色的福利期待。

我的丈夫是村委副书记 当时就是他推荐我来做儿童主任的 所以即使我不是村委的人 我要做什么工作可以帮忙协调关系 这样家长们就不会抵触。(儿童主任 C)

综上 选择性履职是儿童主任与家庭系统互动的结果。一方面 由于乡土熟人社会的塑造 儿童主任更倾向于选择以“私领域代言人”的角色面向家庭开展工作;另一方面 家庭对政府福利的依赖与期待 也合理化了儿童主任在服务型职能履行下“公领域代言人”的形象。

(二) “调和”背后的回避逻辑

在儿童主任所处的基层行政系统中 同样存在着“调和”的行动逻辑。这种公领域对儿童事务管辖权规定的回避同样助推了儿童主任的身份边界生产。通过与民政工作人员交谈了解到 虽然法律上允许起诉剥夺父母监护权 但实际上很少发生把孩子带离家庭的情况 最多会“吓唬”一下:

之前有个案例 孩子有残疾 父母都不管 最后联合公安、乡镇街道的人和村社区的人 直接打电话给父亲 让他回来处理 并且强调了法律 最后政府在这边给父亲找了个公益性岗位 签了个协议。(民政工作人员 L)

调研发现 有些农村偏远地区存在许多事实无人抚养的儿童 其原因多是父亲去世而母亲改嫁后“弃子离家”(民间俗称“爹死娘嫁人”) 不履行监护职责。这些儿童多由男方父母照看。面对这种情况 民政部门普遍抱持不起诉、不深究的态度。因为对当地家庭来说 假如这些改嫁母亲真的履行监护权将孩子带走 孩子的爷爷奶奶是不会答应的 尤其是男孩。民政部门对此类情形感到非常为难 不愿意介入。

尽管民政人员不介入的理由是出于对监护缺失儿童的现实保护 但他们也坦言 如果外嫁的母亲经济条件较好 就应当督促其履行抚养义务 甚至应该通过起诉让其支付抚养费。然而 对一些应当撤销监护权的个案 民政部门事实上并未这样做。这背后存在着一种“不起诉”的风险回避逻辑:如果采用起诉的方式 各部门可能还需要进一步执行撤销监护权、另寻监护替代等一系列工作 而相应的制度建设本身尚未完善 诉讼过程可能带来各种未知风险。

从中国的制度规定看 尽管监护权撤销制度自 1987 年《民法通则》施行起即已确立 并写入 2006 年修订的《中华人民共和国未成年人保护法》 但却从未实践过(赵芳等 2018)。2014 年 12 月 最高人民法院、最高人民检察院、公安部和民政部颁布了《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》 第一次明确规定了转移监护人资格的具体情形 强调“民政部门应当设立未成年人救助保护机构(包括救助管理站、未成年人救助保护中心) 对因受到监护侵害进入机构的未成年人承担监护责任 必要时向人民法院申请撤销监护人资格”。^① 同样 2020 年新修订的《中华

^① 最高人民法院 2017,《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》5月26日(http://www.nwccw.gov.cn/2017-05/26/content_158544.htm) 最后访问日期:2022年6月27日。

《中华人民共和国未成年人保护法》进一步规定“未成年人的父母或者其他监护人不依法履行监护职责或者严重侵犯被监护的未成年人合法权益的,人民法院可以根据有关人员或者单位的申请,依法作出人身安全保护令或者撤销监护人资格。”^①然而,其中的“有关人员和单位”指的是谁?是儿童主任、村民委员会还是民政部门?这一界定并不清晰。这导致制度执行相关方在实际操作过程中往往感到无所适从。

此外,“不起诉”行动逻辑的形成与监护权撤销后儿童权益后续保障的缺失也密不可分,尤其是儿童长期安置与短期安置等与儿童保护机制相关的问题。在监护替代上,儿童福利机构功能的发挥几乎是末位的,况且福利院的资源也十分紧张。儿童福利院工作者对此“心有余而力不足”。

尽管政策法规上说可以剥夺监护权,实际操作起来很难界定,也没有太多可借鉴的经验,所以很少发生,况且民政部门也没有权力,《未成年人保护法》只是说民政部门可以指定监护人,但是不能撤销监护权,撤销监护权只能由法院来做。

即便撤销监护权,监护权也不一定落在儿童福利院,社会监护的话首先是他的近亲属,第二位是村委,第三位才到我们。(儿童福利院院长 H)

“诉讼”在什么情形下才是最佳手段?应该是在具备了与司法制度高度协调的服务保障体系建成时;否则通过法律途径仍然无力从根本上改善儿童处境,因为司法判决后很可能带来家庭关系破裂、儿童保障缺失等一系列附加性后果。“调和”逻辑的出现不仅仅与乡土家庭伦理的维系相关,同样也应该看到基层行政系统在政策保障上的不充分。这进一步合理化了儿童主任的选择性履职。

四、身份去边界化:实质上的管辖权模糊

在国家政策制度的推进下,正式领域对儿童主任的职责规定持续增加,目的是促进儿童主任职业管辖权的明晰化。这种国家行政系统下逐渐严格的工作管理规范,在实际工作场所是否会产生与家庭系统的摩擦?下文通过对儿童保护与儿童主任的制度设计和实际工作场所的政策实践展开分析,进一步探讨儿童主任面临的正式领域和非正式领域的管辖权张力。

(一) 正式职责扩大“家庭优先”的公领域管辖权规定

随着2020年《中华人民共和国未成年人保护法》的出台,国家亲权概念得以正式确立,民政部门代表国家承担起临时监护和长期监护的法律责任。但从《中华人民共和国未成年人保护法》总体设计理念看,家庭在儿童保护责任上仍然处于优先地位;而2021年正式实施的《中华人民共和国民法典》所构建的未成年人监护制度体系也强调以家庭承担为主责,同时突出国家以监护支持、监督和干预为手段的兜底保障责任。类似的对“家庭监护责任优先”的强调,在2021年通过的《中华人民共和国家庭教育促进法》等法律法规中均有体现。但在实践中,仍然有一些模糊地带,使得家庭和国家监护制度及其边界的适用存在争议。比如,很可能出现父母一方死亡、无监护能力、服刑等,另一方无法或不愿履职等监护难题,这时候家庭与国家监护责任便会产生一些罅隙。在这种情况下,儿童主任常常需要扮演政策法规中规定的“社会保护”角色,遵循国家正式领域的要求督促监护人履行义务,并在第一时间进行临时处置,包括提供监护支持、监护干预、协助更换监护人等。随着国家对监护人履行义务意识的不断强化,儿童主任作为在社区层面介入儿童保护工作的“公领域代言人”,与家庭的互动逐渐增多;同时国家层面也在加快出台《儿童主任服务规

^① 新华社 2020,《中华人民共和国未成年人保护法》,10月18日(http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/18/content_5552113.htm) 最后访问日期:2022年6月27日。

范》,不断加强对儿童主任职业管辖权的规定。在职业化发展过程中,儿童主任在“国家”身份下的工作职责不断深化;而许多行政性管理规范内容的增加与督促家庭落实监护职责有紧密关系。

前述项目办恰好承担了制定《儿童主任服务规范》的任务,以推进该行业标准的修改和完善。然而,在初步拟定章节框架的阶段,项目办、资助方等各方意见并不一致。参照社会工作领域已出台的相关服务规范,项目办的服务规范研究团队草拟了一个包括儿童主任工作相关的术语和定义、服务理念 and 原则、人员基本要求和工作职责、工作内容以及服务方法和流程五个章节的基本框架。在讨论过程中,资助方作为儿童保护领域的专业化国际组织,希望服务规范可以更多侧重对具体服务方法和程序的说明,忽略一些岗位职责管理等方面的内容。然而,项目办作为国家级的标准制定者,则更希望明确儿童主任对上级和其他部门的职责。这样有利于儿童主任人员的选择和设置、明确其工作边界和职责。这些也是政府有效管理和考核正式领域对儿童主任职业管辖权规定的基石。比如,项目办 C 表示:

需要确定一下这个行业标准的目标定位,服务规范要能够提供基本的服务要求和流程,将服务内容、服务对象、方法和程序确定好,并增加考核的标准,包括对服务方法和程序的质量控制及服务评价。(项目办工作人员 C)

在儿童主任服务规范的制定过程中,政府部门和资助方诉求和关注点的差异逐渐显露,出现了“服务本位”和“工作本位”的分歧。不过,最终双方为了更好地推进儿童主任的职业化发展,仍更多地采纳了项目办的意见,将儿童主任的遴选、管理、考评及工作上报等内容列入服务规范框架与内容中。在国家公领域不断深化的管辖权规定下,儿童主任的职业发展进一步程式化,而其履职压力也将不断加重。与此同时,儿童主任在督促家庭监护履责时还面对着私领域的角色期待。当公领域和私领域存在对困境儿童保护的差异化诉求时,双方的“挤压”对儿童主任职业身份的边界生产带来消极影响。在 Z 县对基层儿童保护工作进行调研的过程中,一名儿童主任就谈到自己的困惑:

现在像我们这些既在村委工作,同时也兼职担任儿童主任工作的,在帮助这些儿童的时候面临的最大的困难就是双重角色困境的问题,到底是遵循“儿童利益最大化”为儿童及其家庭谋得更多福利,还是应该严格去遵守国家的政策规定?(儿童主任 T)

儿童主任 T 所言“儿童利益最大化”是从自己所服务的儿童和家庭角度来表述的,它隐含着公领域和私领域在如何理解及践行这一原则上存在的张力。一方面,儿童主任需要代表国家履行儿童保护职责,故在工作中遵循政策要求是必要的;另一方面,儿童主任也需要代表儿童与家庭的利益,从儿童视角出发来考虑如何回应和解决困境儿童问题。在此,国家和家庭对“儿童利益最大化”有不同理解,如对于监护困境儿童,国家期望家庭能尽到有效监护责任,家庭则可能希望国家提供给儿童抚育的更多支持资源。可以看出,公领域和私领域对儿童主任职业管辖权的规定和期待并非完全一致。在当前儿童福利制度的发展与实践过程中,有关儿童监护责任分配的争议不可避免会带来儿童主任的履职困境。

(二) 职业身份张力: 不同系统挤压下的管辖权两难

协助政策落实是儿童主任工作的一项重要职责。《意见》指出,对符合社会救助、社会福利政策的儿童及家庭,儿童主任应告知其福利的具体内容及申请程序,并协助申请救助。《关于进一步做好事实无人抚养儿童保障有关工作的通知》(民发〔2020〕125号)也规定“村(居)儿童主任应在乡镇(街道)儿童督导员的指导下完成事实无人抚养儿童政策落实工作,对符合事实无人抚养保障条件但未纳入保障的儿童,及时告知其父母或其他监护人。”尽管不直接参与政策认定,但儿童主任在

协助识别事实无人抚养儿童的过程中,也会面临双重管辖权下的两难。如对前文提及的“爹死娘嫁人”现象中母亲“失联”的界定,Z县民政部门根据国家规定,采取“个人声明+村居查证+乡镇核实+公安查明”的事实无人抚养儿童认定程序。但在实际认定过程中,仍然面临着刚性的政策程序要求和实质上的失联状态的矛盾。

调研中发现,许多“失联”的母亲往往已经组建了新的家庭甚至生育了其他孩子,经济条件也并不宽裕,难以为与前夫所生的孩子提供有效的养育支持并履行相应的抚养义务,但她们仍然希望能够与孩子保持联系。然而,恰恰是这种断断续续的联系可能使得对许多事实无人抚养儿童的身份认定失败,从而失去救助资格。比如,有几位儿童主任在协助民政部门进行“失联”认定过程中提到:

“失联”就是一定要实际没有联系的,有联系的不行。(儿童主任J)

如果你知道女方在哪儿的话,是不行的。我们这里就算是家在外地,也一定要没有联系。嫁在本地不管联不联系,都不行,一刀切。而且不是跟家里不联系就行了,要跟这个人彻底联系不上。所以母亲和娘家联系,娘家知道她在哪儿的这种情况也不行。(儿童主任J)

如果严格依循政策,母亲可能会为了孩子能够获得事实无人抚养儿童津贴,采取“策略性”的趋利方式。比如,与孩子彻底断绝联系,会将儿童置于更加不利的处境。还有一种情形是对嫁到本地或不远处的母亲,儿童主任还需要“感化”和督促其履行抚养义务和监护职责(包括劝导其将孩子带在身边履行监护义务),但实际工作难度颇大,很多时候会遭遇外嫁母亲家庭的强烈抵触。

如果儿童主任以国家“公权力”的身份介入开展工作,看似强化了其职业管辖权,但在实际工作领域中却很可能碰壁,导致正式领域和非正式领域发生冲突。作为社区系统关键的儿童保护角色,儿童主任在此过程中遭遇了来自国家行政系统与家庭系统的双重挤压。当双方对儿童主任职业管辖权的规定和期待不一致时,儿童主任的职业身份可能逐渐模糊并带来“去边界化”。在此,“去边界化”是指特定职业边界由于缺失来自外部系统的清晰认知和共识,而可能带来职业管辖权消解的后果。儿童主任职业身份的模糊也会在很大程度上影响到其职业认同及工作效能。

五、职业身份的积极建构

在公共领域和工作场所内,职业生活的实际情况有显著差异。这种差异不仅对工作场所的职业生活产生深远影响,而且对公共管辖权的结构也产生深远影响(阿伯特,2016:107)。事实上,儿童主任的职业管辖权并非完全受到国家行政系统的控制,而是可以在国家充权的前提下,充分运用工作场所中的职业自由裁量权,采取灵活应对的方式更加积极地与各级部门沟通,以现实情境为本推进双重职业管辖权的趋同,以促使儿童主任职业身份实现真正的边界生产与再生产。

(一) 链接式履职:治理纽带对正式管辖权的塑造

儿童主任的工作场所具有复合多元的特点,在承接国家赋予的职责、落实基层儿童保护义务时,需要经常同家庭、社区和上级街乡办事处与职能部门联系。调研发现,儿童主任在开展与“资源链接”相关的个案会商、政策落实等工作时,通过遵循儿童保护要求时取得的服务成效较为明显,也更容易得到其他治理主体的协助,国家公领域和实际工作领域的管辖权达成了默契。小雨的案例体现了这一点。

小雨,男,8岁,出生时其父突发脑梗,生活不能完全自理。生母后来离开父子二人另组家庭,失去联系,因此小雨一直由奶奶(和父亲)抚养。小雨的父亲比较严厉,有时会打骂小雨。小雨在学校也出现多种问题,还曾经提到自杀。学校无好的办法,建议其休学。(案例2)

儿童主任在解决小雨这一案例问题时能够积极作为。当孩子的奶奶来到居委会寻求帮助时,其主要诉求是落实孩子心理及家庭的救助保障问题。儿童主任立即上报街道民政科,在街道领导的指示下,相继为小雨父亲提供了医疗和生活救助。同时,由民政科牵头,联系教育局、妇联、民政局等多方部门,希望解决小雨的心理和就学问题。在具体工作中,儿童主任基于丰富的实务经验,对小雨所处生态系统进行评估诊断后,为其开展心理情绪辅导,并协调解决了小雨就近转学的问题(原学校通勤至少需要2小时),并前往新学校与老师沟通,希望能够加强对他的关爱和照顾。到新学校之后,小雨情况逐渐转好。

在儿童主任与其他部门沟通并达成共识的过程中,公领域程式化的管辖权规定不断向实际工作场所的现实需要趋近,二者逐渐形成了更为平等的对话关系;而“儿童利益最大化”的理念也在具体情境中得到了各方的理解和支持,使得儿童主任的职业身份在合作行动中不断得到肯定。这不仅增进了儿童主任自身的职业身份认同,也加强了其他福利治理主体对该职业的认可。另一个关于小明的案例也体现了这一点。

小明,男,6岁,是一名非婚生子,在某市出生,母亲失联,父亲服刑(有该市户口),小明虽然符合该市落户条件但一直没有办理手续,只能由爷爷奶奶将其接到外地老家抚养。双亲监护的缺失导致小明的发展处境极为不利,经济来源也只有孩子的低保和爷爷奶奶的退休金,现在小明又面临即将上学的问题。(案例3)

这一案例同样展现了儿童主任在开展政策链接过程中的有效实践。虽然案例中的小明暂时离开了出生的城市,但其爷爷奶奶仍然希望孩子能够回去上学,儿童主任认为这一选择确实更符合小明的发展需要,于是开始为其提供入学支持。在这一案例中,事实无人抚养儿童的认定条件相对比较清楚,相关的证明都能够开具。这也使得家庭监护关系问题不构成较大障碍,儿童主任在工作中主要聚焦同救助政策相关的资源链接。根据小明的情况,儿童主任判断他符合事实无人抚养儿童的认定资格,协助其家人准备出生证明、户口本、父亲的判决书、委托书、母亲的失联证明等。尽管准备材料时还面临外省市户口办理等诸多困难,但儿童主任坚持与相关多方进行沟通协商,最后成功为小明争取到事实无人抚养儿童保障津贴,并顺利入学。

以上两个案例表明,儿童主任如果能够在实际工作场所中,依据儿童及家庭的现实需要,灵活运用正式职业管辖权下的部分自由裁量权,不仅可以发挥治理纽带的作用,链接其他主体共同为儿童争取权益,也有助于对正式管辖权结构进行有效调整,从而更好地实现儿童保护的工作目标。在双重管辖权趋同的过程中,儿童主任不仅可以顺利履行职责业务,其工作成就和效能感也在塑造其职业身份的自我认同与公共认同,最终共同推进职业身份边界的明晰化。

(二) 情感性实践: 儿童主任职业身份边界的再生产

儿童主任职业责任感的激发也有助于其身份边界的再生产。以下案例体现了一位年轻的男性儿童主任职业身份认同的建构过程。

小婷的父母在她很小的时候就离婚了,后与其父失去联系,小婷一直跟随母亲生活。由于母亲常年患病,家庭经济状况贫困。儿童主任家访的时候发现小婷母亲重病在床,赶紧将其送往医院治疗,并垫付了押金。在小婷母亲住院期间,儿童主任每天都去看望小婷,带她吃饭、理发、买衣服。但不久后,小婷母亲便离世了。由于无法找到其他亲属,儿童主任还按照当地入习俗,为其母亲操办了葬礼。(案例4)

考虑到小婷无人照顾,儿童主任与妻子商量以后,便把她暂时接到家中居住。夫妻二人每天接送小婷上下学,晚上和周末辅导作业,还给她报了一些补习班和兴趣班。渐渐地,小婷变得越来越

开朗,度过了最艰难的时期,学习成绩也有明显进步。

还有一名儿童主任原先的身份是村卫生室护士,其丈夫为村卫生室医生,因为频繁接触农村困境儿童,便有意地了了解、接触并为他们提供关怀支持,所以深得村民爱戴,被聘为村儿童主任。在任职的两年时间里,她始终从维护家庭功能角度出发开展工作,致力于为每一名留守儿童家长提供亲职教育等服务,并且通过各种社会关系为他们寻找本地工作,至今已促成三十余名留守儿童家长返乡就业,工作成效十分显著。这名儿童主任始终在工作场所内化一种情感性价值,即发自真心地关爱儿童,而非仅仅出于公共行政系统下的岗位职责要求。在纳入情感性实践要素后,儿童主任的职业身份边界反而进一步加强。儿童主任 H 在访谈中讲到自己从事这份工作的经历。

也许是护士的职业缘由,只要有老人带孩子来看病,我总要问孩子父母的去向、孩子上学的学校、喜欢些什么等。在这个过程中,我统计出 32 名留守儿童,多数是小学生,也有中学生。后来,我和老公一起出诊或办事,只要路过的村子里有留守儿童,就会顺道去家里看看老人和孩子,帮忙做些力所能及的事,比如老人需要一些药啊,孩子头痛脑热需要打个针呀,我们就主动上门,免得老人带孩子来回跑。这一年,我做了 12 个孩子的干娘,还被聘为村儿童主任。(儿童主任 H)

儿童主任的“职责”来自国家规定的正式管辖权,是由政府赋予的职业岗位要求,同时也需要工作者具备“爱心”这一情感素质。将“爱心”与“职责”相结合几乎是所有优秀儿童主任的共同心路历程,二者相辅相成、缺一不可。没有“爱心”的“职责”缺乏温度和持久,而没有“职责”的“爱心”缺乏力量和成效。作为儿童主任,对职业责任感的理解和职业身份的认同大都源自实际工作开展过程中对“儿童利益最大化”理念的不断内化。同时,工作中服务成效的激励以及与家庭的良性互动,能够更好地激发儿童主任发挥工作积极性。这将有助于其职业身份的建构。从推动儿童保护基层工作体系建设的角度看,儿童主任不应仅仅被视为正式职业管辖权框定的“办事员”,公领域应该为激发儿童主任工作热情与动力提供更多支持,鼓励她们在社区具体情境中因地制宜开展创造性工作。这是儿童主任工作队伍建设和职业制度设计的重点,也是以情感工作柔化管理工作,从而实现职业管辖权边界再生产的关键所在。

六、结论与讨论

本研究表明,如果儿童主任仅仅在选择性履职下扮演福利递送者的角色,只能实现形式上的管辖权趋同,那么人们就应当警惕儿童福利治理不同系统的“调和”背后仍然存在风险因素,尤其是家庭对儿童主任服务性职能的接受与对其监督性职能的回避,以及政策保障不充分下的无奈。当国家和家庭监护责任分担出现分歧时,儿童主任可能在“儿童利益最大化”目标的实现路径上面临双重管辖权主张的两难,并进而发生职业身份的“去边界化”。

在儿童主任的管辖权塑造上,可以给予儿童主任更多施展积极影响的空间,由职业系统出发使社区系统更好地扮演不同系统的“缓冲”角色,以处理“国家—家庭”监护责任分担问题。对从行政上强化对儿童主任工作职责订立和服务考核的做法,应该抱持一种谨慎的态度。相较而言,如何保护儿童主任在社区具体情境下因地制宜开展创造性工作热情更加重要。目前绝大多数儿童主任都是兼职工作者,而进一步加强职责考核与标准化要求,可能会为本已身兼数职的儿童主任带来更多行政化工作的压力,从而挤压其有效工作的时间,动摇其“做实事”的初心,甚至造成实质合理性被忽视的行政化风险。概言之,应当为儿童主任“充权”而非更加“严格”地规定其职责,使其有更强的能动性去解决问题,并在公领域中积极建构职业管辖权。儿童主任真正的职业特性便是在业务能力与情感能力之间建立一种联结,而这两种能力的共同发挥有助于搭建起沟通宏观公共领域与微观工作领域的服务桥梁,进而促成以“儿童利益最大化”为中心的“国家—社区—家庭”良性治

理格局。

从政策实践的角度看,目前新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》实施不久,强制报告、起诉剥夺监护权、个案会商等一些新的儿童保护工作内容还处在“试水”阶段,许多冲突和矛盾在当下可能还未明显显露。但是,应从法律制度与公共服务保障的衔接、权力和风险分担机制设计的角度反思现行儿童保护体系建设和执行过程中的薄弱环节,以及如何让儿童主任和基层政府能够有更多的勇气、能力和空间,真正基于儿童权利保护需求作出考虑。未来随着儿童主任服务规范的出台以及未成年人保护体系建设的不断深化,也要警惕过于严格化的规章制度在乡土社会推进中的负面效应,避免重蹈西方走过的弯路,积极将司法制度的下乡和乡土传统秩序进行对接。

最后,本研究也进一步完善了职业系统理论在中国制度文化背景下的应用,同时与福利治理视角相结合,强调了职业系统外部多主体对其施加的影响,为中国儿童福利制度构建中新兴职业的萌发提供一定的解释依据。在阿伯特的职业理论中,职业早期发展产生的管辖权主要源于职业间较为自然的博弈过程;而在“强国家”的社会形态下,这一自发过程往往被政府强势的制度安排所建构。中国的儿童保护制度具有较为鲜明的顶层设计特点。儿童主任的职业形成过程提供了国家干预下职业管辖权边界变化的观察范例。未来研究应该更加重视国家制度推进对职业发展的影响。

参考文献:

- 阿伯特 安德鲁 2016,《职业系统:论专业技能的劳动分工》,李荣山译,北京:商务印书馆。
- 范斌 2014,《中国儿童福利制度重构与福利治理之可能》,《预防青少年犯罪研究》第5期。
- 费孝通 2005,《乡土中国》,北京:北京出版社。
- 韩央迪 2012,《从福利多元主义到福利治理:福利改革的路径演化》,《国外社会科学》第2期。
- 刘思达 2006,《职业自主性与国家干预——西方职业社会学研究述评》,《社会学研究》第1期。
- 满小欧 2016,《美国儿童保护制度研究》,沈阳:东北大学出版社。
- 彭希哲、胡湛 2015,《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》,《中国社会科学》第12期。
- 乔东平、谢倩雯 2015,《中西方“儿童虐待”认识差异的逻辑根源》,《江苏社会科学》第1期。
- 尚邦、阿德里娜等 2016,《话语、权力和主体性:福柯与社会工作的对话》,郭伟和等译,北京:中国人民大学出版社。
- 阎云翔 2006,《私人生活的变革:一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系(1949—1999)》,龚小夏译,上海:上海书店出版社。
- 赵芳、徐艳枫、陈虹霖 2018,《儿童保护政策分析及以家庭为中心的儿童保护体系建构》,《社会工作与管理》第5期。
- Abbott, A. 2005, “Linked Ecologies: States and Universities as Environments for Professions.” *Sociological Theory* 23 (3).
- Adams, D. & M. Hess 2001, “Community in Public Policy: Fad or Foundation?” *Australian Journal of Public Administration* 60 (2).
- Bowles, S. & H. Gintis 2002, “Social Capital and Community Governance.” *The Economic Journal* 112 (483).
- Evers, A. 2005, “Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services.” *International Journal of Public Administration* 28 (9-10).

作者单位:首都师范大学社会工作系(蔡鑫)
北京大学社会学系(朱若晗、邓锁)
责任编辑:折曦

Special Subject on the Study of the Thought and Practice Regarding Children Welfare

The Shaping of Professional Identity in Welfare Governance System

..... *Cai Xin , Zhu Ruohan & Deng Suo (1)*

Abstract: The Improvement of children director system is of great significance to the service delivery of community child protection and the construction of welfare governance system in China; however , currently this “quasi-profession” is still facing some professional identity dilemmas under dual roles. Combining the theoretical perspectives of welfare governance and system of professions , this article adopts the method of qualitative research to analyze the children directors’ service practices across multiple governance systems of “state-community-family” , hence we could reveal the change in identity boundary under dual jurisdictional claims in formal field and informal field. According to the findings , in most contexts , the role of children director as the “state-community” advocate is not obviously contradictory; meanwhile , this could formally contribute to the production of identity boundary. However , actually there are implicit “loosening” and “giving in” to the jurisdictional claims from public fields and actual workplaces. When there are divergences in the sharing of the responsibility of guardianship between state and family , the dual jurisdiction claims would come into conflicts , and hence lead to the mutual squeezing of multiple systems and the debordering of children directors’ professional identity. When the children directors adopt connected duty performance and emotional practice based on realistic context , the dual jurisdictional claims would gradually reach consensus and promote the reproduction of a boundary identity in real meaning. This article suggests that we should stimulate the children directors’ work initiative and creativity , promote the shaping of children directors’ “jurisdiction” with “the maximization of children interests” as the core; hence , we could improve the responsibility-sharing mechanism of “state-community-family”.

Keywords: Children Director Welfare Governance Child Protection System of Professions Jurisdiction Identity Boundary

“Children Director + ”: Concept , Mechanism and Implementation Effect Research

..... *Yang Hui & Li Zicong(13)*

Abstract: As the “new thing” in the development of Chinese children welfare , what policy nature does the children director have? How about the policy process and its effect? In the process of searching for the answers to these questions and facing the problems existed in the aspect of implementation regarding the policy of children director , this article tries to put forward the concept of “children director + ” based on the theoretical perspective of positive children welfare and welfare pluralism , then evaluate and analyze the implementation mechanism and effect of this pattern in local practice. Hence , we could provide reference for further improving the policy of children director and its implementation. In the pattern of “children director + ” , the “children director + actual caregivers/near caregivers” would embody the coexistence of timeliness and closeness; the “children director + social workers/college scholars” would promote the integration of locality and speciality; the “full-time children director + part-time children director” would realize the complementation of public welfare and exactness; and the “children director + other social forces” would pursue the symbiosis of sociality and sustainability.

Keywords: Children Director Children Director + Positive Children Welfare Welfare Pluralism