

韧性治理视角下困境儿童福利治理机制构建与实践路径

刘玉兰 彭华民

摘要: 困境儿童福利治理是国家治理体系的重要组成部分。近年来,社会风险呈现复合性特点,社会风险的高度复杂性与不确定性给困境儿童的成长和发展带来新的挑战,困境儿童面临多维脆弱性的问题。这种脆弱性表现为个体风险多重性、非正式社会支持匮乏、福利供给体系僵化。韧性治理作为一种新的风险治理模式,强调风险应对、多元主体互动和自适应能力培养。减少困境儿童的多维脆弱性,需要将韧性治理嵌入困境儿童福利治理体系,构建多元主体动态调整、多元主体协同治理、资源内在挖掘与整合、信息互联互通的治理机制。同时,在操作层面上,通过响应、干预和抗逆的实践路径来化解突发风险与常规风险对困境儿童的消极影响。韧性治理也有助于从功能组合与工具组合两方面创新困境儿童福利政策。

关键词: 困境儿童;脆弱性;福利治理;韧性治理

中图分类号: C913.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)10-0075-08

困境儿童是我国民生保障的重要对象。2016年,国务院发布的《关于加强困境儿童保障工作的意见》首次从国家层面提出了困境儿童福利保障议题,指出困境儿童包括因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的儿童,因自身残疾导致康复、照料、护理和社会融入等困难的儿童,以及因家庭监护缺失或监护不当遭受虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等导致人身安全受到威胁或侵害的儿童^[1]。困境儿童福利治理是国家治理体系的重要组成部分,是增进困境儿童福祉的重要手段。然而,我国困境儿童福利治理体系仍然存在国家—社会—家庭之间责任及分工不明确^[2]、治理碎片化和精准性不足^[3]等问题。同时,我国正处于社会转型期,社会风险的高度复杂性与不确定性^[4]给困境儿童的成长和发展带来新的挑战。两类因素的叠加加剧了困境儿童福利治理体系的回应性困境,也提出革新困境儿童福利治理体系的诉求。

风险、脆弱性与韧性有紧密关系。风险会导致个体或系统的脆弱性,而脆弱性又会加剧风险对个体或系统的消极影响。韧性与脆弱性是一体两面的关系,即韧性越强,脆弱性越低,进而风险的影响越小。因此,增强个体或系统的韧性,成为风险应对的重要手段。不同于以往仅关注风险不利影响的问题取向的风险应对方式,韧性秉持优势视角,特别关注风险中的资源和能力^[5]。这使得韧性成为国际社会政策和福利制度建设中的核心理念^[6]。将韧性理念嵌入困境儿童福利治理体系,有助于挖掘治理体系在风险冲击下的自适应能力,从而有效回应困境儿童的多维脆弱性问题。本文在分析困境儿童多维脆弱性的基础上,探讨韧性治理与福利治理的关系,提出韧性治理视角下困境儿童福利治理机制构建和实践路径。这对于探索风险社会中中国儿童福利治理体系和治理能力的现代化转型具有重要的理论和实践意义。

收稿日期:2023-06-10

基金项目:国家社会科学基金项目“积极社会政策视角下困境儿童福利治理机制的转型研究”(20BSH159)。

作者简介:刘玉兰,女,常州大学瞿秋白政府管理学院教授(江苏常州 213164)。彭华民,女,南京大学社会工作与政策系教授,博士生导师(江苏南京 210093)。

一、脆弱性：困境儿童福利治理的逻辑起点

脆弱性是指社会或自然因受到内外部因素及系统自身演化过程的共同作用而形成的易受攻击或结构与功能易受损的特性。它由社会或自然系统的内部结构与功能所决定,表现为系统的内在属性,在现代社会中具有放大风险的特性^[7]。脆弱性是个体或系统面对灾难时呈现出的高风险性、高敏感性、低抵抗力和低恢复能力^[8]。在脆弱性评估方面,有研究者基于情境的脆弱性评估框架,主张从个人能力和需要、社会支持网络、关键性的服务和方法、公共支持结构四个方面展开评估^[9]。其中,前者涉及个人身体、认知等能力;后者则与个体的支持情况有关,分别指非正式支持网络,饮用水、交通等基础设施,教育、医疗等福利服务的可及性与质量。2022年,经济合作与发展组织(简称 OECD)提出的脆弱性分析框架与此类似,包括风险和风险应对能力两个方面。该框架具体操作化为经济、环境、人类、政治、安全和社会6个维度共计44个指标^[10]。本文基于上述两个分析框架,从困境儿童的个体风险、个体的风险应对能力、福利供给体系三个方面识别困境儿童的脆弱性问题。三者之间的作用机理是:个体风险越多,则困境儿童脆弱性水平越高;困境儿童风险应对能力越高、福利供给体系越完善,则越能减轻风险的消极影响,从而减轻困境儿童的脆弱性。

本文的资料来源于笔者2022年督导开展的“常

州市钟楼区A街道困境儿童风险评估项目”的问卷调查。此次调查涉及A街道中所有0—18岁的困境儿童,共76名。其中,男童44名,占57.89%,女童32名,占42.11%;平均年龄为12岁,标准差为4岁。在这些困境儿童中,有孤儿2名,占2.63%;父母监护缺失儿童1名,占1.32%;父母无力履行监护职责的儿童7名,占9.21%;重病重残儿童48名,占63.16%;贫困家庭儿童18名,占23.68%。基于上述分析框架和笔者的调研资料,困境儿童的脆弱性具体分析如下。

1. 困境儿童的个体风险

风险是指逆境转化为儿童实际负面结果的可能性^[11]。困境儿童个体风险的评估指标以儿童的生存、受保护、发展和参与四大权利为基础,形成健康、住房、照顾、教育、信息、经济、活动参与七个一级指标,然后在每个一级指标下设置一至三个不等的二级指标^①。表1测量结果显示,困境儿童普遍面临多重风险。在儿童四大权利风险数量中,困境儿童面临一项风险的占3.57%,两项的占41.07%,三项的最多,占50.00%,四项的占5.36%。在七大一级指标风险数量中,困境儿童面临一个风险的占4.17%,两个的最多,占41.67%,三个的占27.08%,四个的占22.92%,五个的占4.17%。可以发现,困境儿童的活动参与风险、健康风险和信息安全风险较为突出,分别占95.65%、64.29%、41.07%。参与对困境儿童具有非常重要的保护作用,能增加其自信、自我效能和自我价值^[12],但困境儿童参与风险最为突出,说明儿童面临较大的社会参与排斥的风险。

表1 困境儿童个体风险和风险数量的分布情况

个体风险	个体风险比例	一级指标	一级指标风险比例	二级指标	二级指标风险比例	变量	取值	频数(频率)	
生存	52 (75.32%)	健康	45(64.29%)	身体健康	43(62.32%)	四大权利 风险数量	一项	2(3.57%)	
				心理健康	5(8.62%)		两项	23(41.07%)	
		住房	19(26.39%)	过度拥挤	4(5.41%)		三项	28(50.00%)	
				居住空间	16(22.22%)		四项	3(5.36%)	
受保护	11 (14.86%)	照顾	11(14.86%)	情感温暖	7(9.46%)	七大一级 指标风险 数量	一个	2(4.17%)	
				积极行为参与	19(25.68%)		两个	20(41.67%)	
发展	49 (77.78%)	教育	17(26.15%)	目前不上学	17(26.15%)		三个	13(27.08%)	
				互联网使用	16(28.07%)		四个	11(22.92%)	
		信息	23(41.07%)	上网管理	8(18.60%)	五个	2(4.17%)		
参与	66 (95.65%)	经济	21(29.58%)	家庭经济	21(29.58%)	活动参与	66(95.65%)	社会组织活动	52(76.47%)
				社区活动	59(84.29%)				

注:表格中数据整数为频数,括号内百分数为频率。

2. 困境儿童风险应对能力

风险应对能力体现为个体在面对各类风险冲击时对资本结构、存量以及资源的应急再分配^[13]。对于困境儿童来说,社会支持和儿童韧性是体现其风险应对能力的重要内容。从调查情况来看,其一,困境儿童的非正式社会支持相对匮乏。非正式社会支持是困境儿童物质资源和情感资源的重要来源,是应对风险的保护性因素。表2显示,困境儿童在同辈关系中排斥问题较为明显,儿童中有好朋友的仅占18.42%,儿童的朋友中提供帮助的占16.22%。在其他非正式支持中,近亲属支持是主要的支持方式,占54.05%;社区邻里和志愿者帮扶的均占

21.62%;其他人群帮扶的占2.7%;没有接受过非正式关系帮助的占6.76%。可见,困境儿童非正式社会支持匮乏已成为其风险应对中的重要问题。非正式社会支持匮乏与困境儿童家庭的自我排斥有密切关系。调查发现,许多困境儿童家庭,特别是重病重残儿童家庭,会主动与邻里、朋友和亲属断绝来往,进入自我隔绝状态。其二,困境儿童有一定的个体韧性。儿童韧性是指儿童在逆境中克服困难、展示积极适应结果的能力^[14],是个体的内在资源。在调查中,81.97%的困境儿童有希望感,63.93%的有解决问题的能力,62.3%的有情绪管理能力。这说明困境儿童有一定的风险应对能力(见表2)。

表2 困境儿童社会支持与儿童韧性情况

指标	具体指标	变量	频数(频率%)
社会支持	非正式支持	儿童是否有朋友	是:14(18.42%)
		儿童的朋友是否提供帮助	是:12(16.22%)
		近亲属是否提供帮助	是:40(54.05%)
		社区邻里是否帮扶	是:16(21.62%)
		志愿者是否帮扶	是:16(21.62%)
		其他人群是否帮扶	是:2(2.70%)
		非正式关系是否提供过帮助	是:5(6.76%)
	社区或街道福利供给	是否定期上门关爱	是:66(90.41%)
		是否提供困难帮扶	是:51(70.83%)
		是否提供家庭就业帮助	是:1(1.39%)
		是否提供其他帮助	是:3(4.17%)
	社会组织福利供给	社会组织是否提供过帮助	否:50(65.79%)
		是否入户摸底排查	是:25(35.21%)
		是否开展关爱活动	是:18(25.35%)
		是否链接社会资源	是:27(38.03%)
儿童韧性	希望感	是否感到未来没有希望	否:50(81.97%)
	解决问题能力	是否做任何事情都感到困难	否:39(63.93%)
	情绪管理能力	是否感到精神紧张	否:38(62.30%)

3. 困境儿童的福利供给体系

我国困境儿童福利供给是以分类保障方式,为不同困境类型的儿童提供不同的福利支持。整体来看,当前的困境儿童福利供给体系存在僵化问题。其一,福利服务供给形式单一。无论是政府还是社会组织,福利服务均以上门探访和开展关爱活动为主,精细化和专业化服务较少。表2显示,街道或社区福利供给以定期上门关爱和困难帮扶服务为主,分别占90.41%、70.83%;社会组织福利供给以链接社会资源、入户摸底排查、开展关爱活动为主,分别

占38.03%、35.21%、25.35%。其二,福利供给主体单一。家庭仍然是困境儿童福利供给的关键主体,为儿童提供生活照料、监护和情感陪伴等。政府承担兜底保障功能,主要提供孤儿津贴、困境儿童津贴、生活补贴等各类津贴或补贴。社会组织的福利供给较少,有65.79%的困境儿童没有获得过相关福利。学校、市场、群团组织等其他福利主体则仅针对部分困境儿童临时性地提供现金或福利服务。困境儿童福利供给体系僵化,难以有效回应困境儿童的多重风险,也无助于提高困境儿童的风险应对能力,

亟须采取有效的治理手段。

二、韧性治理与困境儿童福利治理机制的构建

1. 韧性治理的内涵与能力结构

“韧性”一词起源于物理学和数学,最初用于描述材料或系统在位移后恢复平衡的能力^[15]。20世纪90年代,韧性理念开始向社会系统延伸,用以描述社会系统受到干扰后重组的能力^[16]。韧性治理概念的提出与系统取向的韧性理念在灾害风险管理、城市或社区应急管理、地区发展与生态保护等领域的应用有关。韧性治理概念内涵丰富,研究者从不同角度对其进行了界定:一是模式说。此观点认为,韧性治理是为了抵御和应对各种风险挑战,多元主体以集体行动为基础,通过组织变革、流程再造、社会整合等方式提升系统抵抗风险能力的一种治理模式^[17]。二是能力说。此观点认为,韧性治理是社会系统受到外界扰动后的自组织、自我调适和自我恢复的能力^[18]。三是过程说。其认为韧性治理不仅关注系统能力、系统复原的整个过程,还包括预防打击、保护、免受打击、缓解压力和遭遇打击后的救助全过程^[19]。可以看出,无论采用何种界定方式,韧性治理概念的核心要素均包括多重复杂风险应对、多元治理主体协作、系统自适应与恢复能力。可以说,韧性治理是将韧性理念拓展至治理领域的一种新范式,是对治理范式的延续和拓展。所谓治理,是不同于政府范式和范式的全新范式,其特别强调多元治理主体上下互动的双向治理过程^[20]。韧性治理在此基础上,更强调治理体系的敏捷性、整体性和自适应性^[21]。这为困境儿童福利治理体系的完善提供了积极的视角。

韧性治理体系被界定为特定风险治理主体面对复杂和多变的风险挑战时,在风险治理理念的指导下,通过治理制度、治理机制和治理方法的作用,形成的适应性治理体系,由治理理念、治理主体、治理机制等要素构成^[22]。那么,如何形成韧性治理体系呢?在形成方式上,研究者着重探索治理结构和治理能力的构成要素,提出韧性治理体系包括硬韧性(hard resilience)和软韧性(soft resilience)^[23]两个方面。其中,硬韧性指稳定的治理结构和丰富的储备资源,与多样性、多中心主义等特征有关;软韧性指治理体系快速和灵活响应的能力,与效率、凝聚力、创新性等特征有关。硬韧性可以通过技术优化、

治理结构调整来实现;软韧性则依赖治理主体间的协调和协作来实现^[24]。整体来看,韧性治理体系需要具备吸收能力、适应能力和恢复能力^[25]。其中,吸收能力指系统在受到风险冲击时消解风险冲击力的能力;适应能力指系统减少风险消极影响的自适应能力;恢复能力指系统在受到风险冲击后恢复平衡的能力。总之,韧性治理体系的形成需要从建立风险预防体系、挖掘系统内生能力和增加内外系统间的互动等方面着手。

2. 韧性治理视角下困境儿童福利治理机制的构建

韧性治理与福利治理具有内在契合性。第一,二者均强调多元福利治理主体。20世纪90年代,福利治理是伴随福利国家危机及改革浪潮出现的概念,它关注不同福利责任主体之间的关系与互动,注重研究不同主体之间权力关系的转换形式以及福利服务的传递制度和实践方式^[20]。福利治理的提出是对原有政府范式或市场范式中治理主体单一化的调整,以提高治理系统的适应力。因此,福利治理与韧性治理均期望更多的福利主体投入治理过程,并形成相互协作的关系。这是二者整合的基础。第二,二者均以提升个体福祉为治理目标。福利治理逻辑是通过福利资源的优化配置,福利的生产、传递和供给提升民众福祉。福祉包括积极思考、积极行动、美好拥有、成功避免和幸福感^[26]。从福祉的构成来看,韧性治理内涵体现了积极行动、成功避免、美好拥有等要素,即积极应对风险、避免风险的消极影响、拥有风险应对能力。也就是说,个体福祉的提升需要从韧性治理和福利治理两个方面共同努力。

如前所述,我国目前困境儿童福利供给存在僵化问题,说明我国当前并未形成有效的困境儿童福利治理体系,需要韧性治理理论嵌入其中,并通过构建多元主体动态调整、多元主体协同治理、资源内在挖掘与整合、信息互联互通的治理机制,形成结构韧性、功能韧性、资源韧性和信息韧性,最终建立困境儿童福利韧性治理体系(见图1)。

其一,构建多元主体动态调整机制,形成结构韧性。结构韧性是福利治理体系的组织基础,强调多元福利主体共同参与。目前,我国已经基本形成了政府、社会组织、家庭和社区共同参与的困境儿童福利治理体系。但是,由于困境家庭自身应对风险能力的孱弱、非政府组织与政府部门之间关系不平等等诸多问题^[27],困境儿童福利治理结构并不完整。韧性治理强调从动态调整的角度去理解主体之间的

嵌套结构,专业社会工作机构因其对个体和系统的双重关切在结构韧性的形成中起到重要作用。因此,在形成结构韧性的第一阶段,在原有“政府—家庭”为主的治理结构中制度性地嵌入专业社会工作机构。一方面,专业社会工作机构通过专业化的服务供给回应困境儿童的多重风险问题,提高困境儿童和家庭的社会资本和韧性,并与政府和家庭形成

互助合作的关系;另一方面,整合外部资源,推动社区自组织的形成,从而初步形成政府—家庭—专业社会工作机构的治理结构。在形成结构韧性的第二阶段,在困境儿童及家庭能力提升、社会资本积累、居民自组织完善和民间团体深入参与之下,形成政府—非正式网络—社会组织—社区的多元主体参与的困境儿童福利治理结构。

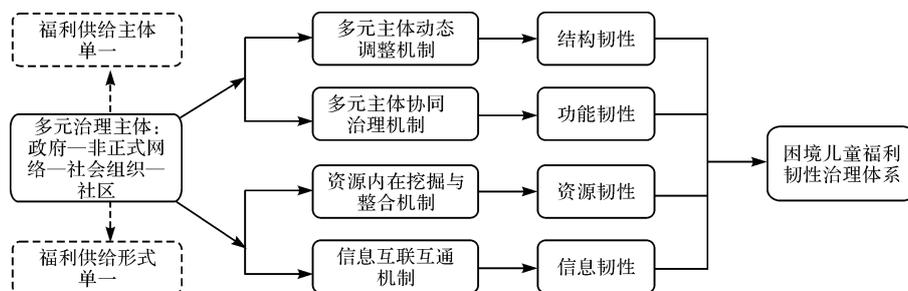


图1 韧性治理视角下困境儿童福利治理机制

其二,构建多元主体协同治理机制,形成功能韧性。韧性治理理论认为,韧性不是一种单一的特性,而是来自不同系统主体的功能和角色嵌合。因此,困境儿童多元主体协同治理机制包括政府的福利供给与福利管理、非正式网络的照顾支持、社会组织的协同参与、社区居民自组织的帮扶支持等。第一,政府是降低困境儿童脆弱性的重要福利主体,承担福利传递、融资和规制的福利责任。一方面,政府通过儿童督导员、儿童主任识别和发现困境儿童,链接政策资源,递送福利资金和福利服务,直接回应困境儿童的风险;另一方面,政府通过民政、司法、残联和教育等部门,对困境儿童福利治理提供制度保障,明确治理标准、治理范围、治理合法性等,形成治理规范。第二,包括家人、亲属、朋友、邻里等在内的非正式网络是困境儿童面对风险时最直接的资源,为困境儿童提供照顾、情感、经济等工具性和情感性的支持。第三,包括民间团体、专业社会工作机构等的社会组织是政府的合作伙伴,是政府福利供给的重要补充力量。民间团体依据志愿精神直接为困境儿童提供资金、人力或志愿服务;专业社会工作机构依据专业性的自我规制、通过购买服务的方式或直接依靠社会性资源,服务或赋能于困境儿童。第四,依据社区共有的地方性知识、地缘、宗族等形成的社区居民自组织是困境儿童社区参与、社会关系建立的重要载体,同时也为困境儿童提供物质帮助和精神支持。

其三,构建资源内在挖掘与整合机制,形成资源韧性。韧性理论强调要立足于发现和寻求、探索与利用服务对象的优势和资源^[28],促使困境儿童福

利治理体系形成丰富、稳定和动态的资源系统。第一,挖掘内生动力。内生动力是抵抗风险、促进个体和系统恢复的内生资源。前述困境儿童的个体韧性即是此类资源。困境儿童福利治理体系通过各类专业化福利服务供给,挖掘和培育困境儿童个体和家庭的潜力。其中,个体层面包括希望、自我认同、积极心态等;家庭层面包括家庭成员一致性、家庭交流、支持网络、日常活动和仪式、共享休闲等^[29]。第二,促进资产建设。“资产建设”一词最早由谢若登提出,其倡导发展普适性的资产社会政策,关注贫困家庭的资产积累对儿童发展的影响^[30]。对于困境儿童来说,资产建设是通过建立积累家庭经济资源的长效机制,持续促进人力资本和儿童能力的提升。第三,整合系统内外资源。资源内在挖掘与整合机制的目的是在资源存量、资源丰富程度、资源获取或使用上达到稳健性、冗余性和快速性^[31]。一方面,可以通过社会组织的资源链接功能,实现困境儿童福利治理系统内外资源的整合;另一方面,可以通过在社区层面设立困境儿童帮扶资源库,实现动态管理各类人力资源、物质资源和服务资源。

其四,构建信息互联互通机制,形成信息韧性。信息韧性是指系统内主体之间、系统内外之间信息的及时传递以及系统收集、整合和分析不同形式的知识和信息的能力^[32]。信息互联互通机制的形成依靠三条路径:信息系统和基础设施建设、信息之间的流动、中介机构的建立。我国困境儿童福利治理信息的传递依赖村(居)一级的儿童主任和各级政府建立的信息管理系统。其中,儿童主任是村(居)

一级儿童福利传递的关键角色,其职责包括家庭走访、信息更新、强制报告、政策链接等^[33];信息管理系统大多通过数据录入、审核报送、汇总分析等功能模块,实现信息采集和动态更新,并与最低生活保障信息系统等实现数据共享^[34]。然而,在实际运行中,这两种方式还存在儿童主任工作开展的情境性不足^[33]、信息管理系统与基层社会的亲和性不足^[35]的问题。因此,信息互联互通机制的实现需要兼顾技术化与在地化。前者指搭建信息共享平台,建立不同层面、不同类型的信息分级管理制度,促进不同层级政府之间、政府与社会组织之间的信息流动;后者是在“县—乡(街道)—村(社区)”三级儿童保护网络中,在街道或社区一级嵌入专业社会工作机构,承担困境儿童脆弱性的专业评估工作,从而提高政府和社会组织福利供给的精准性。

三、韧性治理视角下困境儿童福利治理的实践路径

构建困境儿童福利韧性治理体系,还需要形成具体的行动框架,即宏观的治理设计要在操作层面

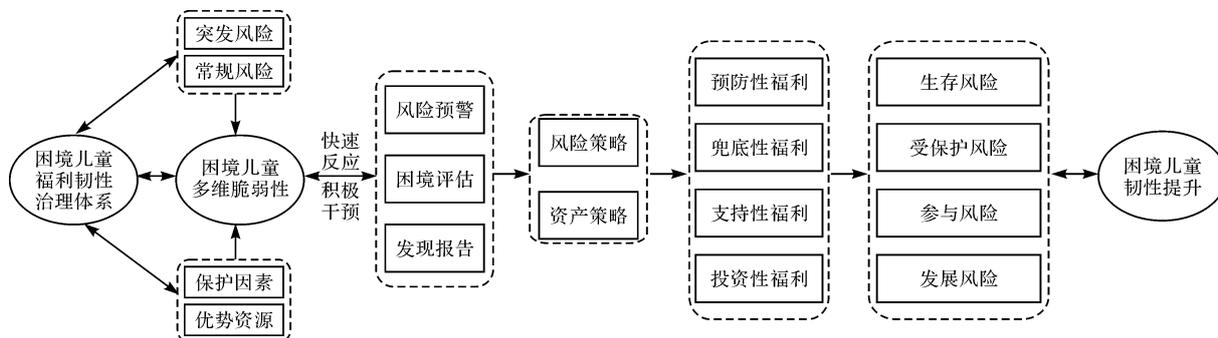


图2 韧性治理视角下困境儿童福利治理的实践路径

2. 干预路径

干预路径是治理体系在接到风险预警后积极干预的过程。如图2所示,干预路径是困境儿童福利韧性治理体系的核心,包含两大干预策略和四大福利体系。两大干预策略指风险减少策略和资产增加策略。风险减少策略是指减少风险对儿童的消极影响,降低困境儿童家庭、社区和其他环境系统的风险性因素,主要涉及预防性福利和兜底性福利两个方面。资产增加策略是指挖掘和培育困境儿童个体及环境的潜能,主要涉及支持性福利和投资性福利两个方面。四大福利体系包括预防性福利、兜底性福利、支持性福利和投资性福利。其中,预防性福利是事前预防儿童陷入各种风险的福利措施,如社区儿童风险筛查、社区教育、伤害预防等,有助于减轻儿

童陷入风险的可能性。兜底性福利是保障困境儿童生存权的各类福利措施,包括临时监护与救助、基本生活保障、基本医疗康复服务等,主要回应困境儿童的生存风险。支持性福利是支持困境儿童家庭功能完善的福利措施,如提升家庭的照顾和监护能力、构建家庭非正式支持网络、改善亲子关系、提供家庭照顾者喘息服务等,主要回应困境儿童的生存与受保护风险。投资性福利是通过赋能促进困境儿童发展的各类福利措施,如增加教育投入、提升健康水平、促进社会参与等,主要回应困境儿童的发展与参与风险。

1. 响应路径

响应路径是治理体系的风险预警与快速反应的过程。这一路径的作用过程包括三个方面:一是突发风险或常规风险导致困境儿童多维脆弱性。二是突发风险或常规风险激发困境儿童福利韧性治理体系的响应系统,通过风险预警、困境评估、发现报告等方式及时识别风险的危害及其对困境儿童的消极影响,并通过信息互联互通机制传递至福利治理主体。三是困境儿童福利韧性治理体系挖掘和整合系统内外的保护因素和优势资源,为后续干预路径和抗逆路径奠定资源基础。需要注意的是,在突发风险或常规风险影响下,响应路径的三个方面并不是独立存在的,而是同时发生的。

3. 抗逆路径

抗逆路径是治理体系促使困境儿童个体韧性提升的过程。抗逆路径是困境儿童福利韧性治理体系

的最终目标,包含两个层面的意思:一是通过响应路径和干预路径,实现困境儿童韧性水平提升,如对未来的信心、解决问题能力、情绪管理能力、积极参与能力等。二是个体韧性的提升也使困境儿童的风险应对能力提高,以此直接回应生存、发展、受保护和参与的风险。

结 语

我国困境儿童数量庞大、类型多样。困境儿童的生存和发展是我国民生工作的重点。调查发现,困境儿童普遍面临多维脆弱性问题,表现为个体风险多重性、非正式社会支持匮乏、福利供给体系僵化。虽然困境儿童有一定的个体韧性,但仍不足以应对多重风险。韧性治理范式立足于建立风险预防体系、挖掘系统内生能力和增加内外系统间的互动,使其能有效地回应困境儿童多维脆弱性问题。将韧性治理范式的核心理念应用于困境儿童福利治理体系,对于创新我国弱势群体的福利治理机制与实践路径无疑是十分有益的。

中国社会福利不是简单地从“补缺型”转向“普惠型”,而是应形成新的组合式普惠型社会福利^[36]。韧性治理对风险治理和能力提升的关注,对于创新困境儿童福利政策具有重要的意义。第一,在政策功能组合上,从兜底保障到资产建设。兜底保障是困境儿童福利政策的基础功能,围绕困境儿童最直接的福利需要、最显著的脆弱性、最紧急的风险提供福利支持,包括基本生活保障、基本医疗保障和儿童保护等政策措施。资产建设强调儿童福利政策从补缺型转向投资型,促进儿童人力资本的投资和能力发展,包括早期儿童养育、儿童发展账户等政策措施。困境儿童福利政策功能组合指基于困境儿童的脆弱性表现,形成既体现“兜底性”又体现“发展性”的、具备不同功能的组合式政策体系。第二,在政策工具组合上,从分类保障到应急管理。困境儿童分类保障政策是在常规风险背景下建立的福利政策。应急管理是在突发风险背景下建立的,对风险进行预防、响应、处置以及恢复的全过程管理活动^[37]。困境儿童福利政策工具组合将应急管理政策工具纳入困境儿童福利政策体系,从而形成应对常规风险与应对突发风险兼具的政策工具组合,如脆弱性评估、风险预防和风险应对等工具。总之,韧性治理范式有助于从政策功能组合与政策工具组合两方面创新困境儿童福利政策,形成困境儿童福利

组合式政策体系。

注释

①本文测量的一级指标的选择是以多维贫困指数法(Multidimensional Poverty Index)、布里斯托尔测度法(Bristol Method)和多维重叠剥夺分析法(Multiple Overlapping Deprivation Analysis)这三种测度方法中均涉及的营养、健康、教育、信息、住房和水等指标为基础,结合调查地为经济发达地区的具体情况,最终选择健康、住房、照顾、教育、信息、经济、活动参与七个指标。风险比例的计算方法参考高琴、王于一于2022年3月发表的论文《中国的儿童多维贫困(2013—2018年)》, <https://www.unicef.cn/media/22506/file/中国的儿童多维贫困.pdf>。具体方法为:首先,在个体生存、发展、参与和受保护风险比例方面,对应的一级指标中有一个回答为“否”,则该儿童被认为面临相应的个体风险。一级指标风险比例计算也采用此类方法。其次,在二级指标风险比例方面,只要对应的指标回答为“否”,则该儿童被认为在该二级指标中有风险。

参考文献

- [1] 国务院关于加强困境儿童保障工作的意见[EB/OL]. (2016-06-16) [2023-04-28]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/16/content_5082800.htm.
- [2] 徐丽敏,徐永祥,梁毓熙.需求与结构:现代家庭视角下困境儿童保护的政策研究:基于天津市第二批全国儿童社会保护试点区的案例分析[J].学海,2019(5):101-106.
- [3] 刘玉兰.城市基层福利治理与困境儿童福利供给偏差的地方实践:基于7个民政部试点地区的调查[J].社会工作与管理,2020(3):5-13.
- [4] 同雪莉,彭华民.非常规风险下的社区抗逆力能力结构与福利治理[J].河北学刊,2023(3):172-182.
- [5] 刘玉兰.西方抗逆力理论:转型、演进、争辩和发展[J].国外社会科学,2011(6):67-74.
- [6] 陈星,彭华民.韧性中国:社会福利创新与重大危机应对[J].社会工作,2020(5):104-107.
- [7] 范如国.“全球风险社会”治理:复杂性范式与中国参与[J].中国社会科学,2017(2):65-83.
- [8] 李雪萍.反脆弱性发展:突破发展陷阱的路径:基于西藏城镇社区发展的实证调查与理论分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2013(2):18-24.
- [9] ORRU K, KLAOS M, NERO K, et al. Imagining and assessing future risks: a dynamic scenario-based social vulnerability analysis framework for disaster planning and response[J]. Journal of Contingencies and Crisis Management, 2023:1-14.
- [10] OECD. How fragile contexts affect the well-being and potential of women and girls[EB/OL]. (2022-03) [2023-08-28]. <https://www.oecd.org/dac/2022-women-girls-fragility.pdf>.
- [11] BRIGID D. Concepts of adversity, risk, vulnerability and resilience: a discussion in the context of the ‘Child Protection System’ [J]. Social Policy and Society, 2010(2): 231-241.
- [12] RICHARDS-SCHUSTER K, PRITZKER S. Strengthening youth participation in civic engagement: applying the convention on the rights of the child to social work practice[J]. Children and Youth Services Review, 2015(7): 90-97.
- [13] 陈相云.“风险—能力—体系”:事实无人抚养儿童多维脆弱性

- 识别及消减路径研究[J].内蒙古社会科学,2023(1):153-161.
- [14]刘玉兰,彭华民.儿童抗逆力:一项关于流动儿童社会工作实务的探讨[J].华东理工大学学报(社会科学版),2012(3):1-8.
- [15]BODIN P, WIMAN B. Resilience and other stability concepts in ecology: notes on their origin, validity and usefulness[J].ESS Bulletin,2004(2):33-43.
- [16]CARABINE E, WILKINSON E. How can local governance systems strengthen community resilience? a social-ecological systems approach[J].Politics and Governance, 2016(4):62-73.
- [17]张诚.韧性治理:农村环境治理的方向与路径[J].现代经济探讨,2021(4):119-125.
- [18]沈费伟.数字乡村韧性治理的建构逻辑与创新路径[J].求实,2021(5):72-84.
- [19]左婷,苏武峥,赵梦媛.提升抗逆力:乡村振兴进程中农民生计系统“风险—脆弱性”应对策略研究[J].云南社会科学,2020(4):129-136.
- [20]韩央迪.从福利多元主义到福利治理:福利改革的路径演化[J].国外社会科学,2012(2):42-49.
- [21]易承志,龙翠红.风险社会、韧性治理与国家治理能力现代化[J].人文杂志,2022(12):78-86.
- [22]易承志.中国韧性治理体系的框架和构建路径[J].人民论坛,2023(15):66-69.
- [23]MOENCH M. Adapting to climate change and the risks associated with other natural hazards: methods for moving from concepts to action[C]//SCHIPPER L, BURTON I. (eds.) The earthscan reader on adaptation to climate change, London: Earthscan, 2009: 249-280.
- [24]MIAO X, BANISTER D. Coping with natural disasters through resilience[EB/OL].(2012-01)[2023-09-09].<https://test.tsu.ox.ac.uk/pubs/1059-miao-banister.pdf>.
- [25]PROAG V. The concept of vulnerability and resilience[J]. Procedia Economics and Finance, 2014(18):369-376.
- [26]彭华民.主持人语:创新福利治理 完善福利制度[J].社会建设,2016(3):3.
- [27]高丽茹,万国威.福利治理视阈下城市困境儿童的福利提供:基于南京市FH街道的个案研究[J].学术研究,2019(4):56-63.
- [28]刘佳燕,沈毓颖.面向风险治理的社区韧性研究[J].城市发展研究,2017(12):83-91.
- [29]BLACK K, LOBO M. A conceptual review of family resilience factors[J].Journal of Family Nursing, 2008(1):33-55.
- [30]HUANG J, NAM Y, SHERRADEN M, et al. Financial capability and asset accumulation for children's education: evidence from an experiment of child development accounts[J].Journal of Consumer Affairs, 2015(1):127-155.
- [31]POMMERENING C. Review of building community resilience to disasters: a way forward to enhance national health security[J].World Medical & Health Policy, 2011(3):1-2.
- [32]LONGSTAFF P H. Building trust in unpredictable systems: the case for resilience[J].Annual Review of Communications, 2006(1):205-212.
- [33]蔡鑫,朱若晗,邓锁.福利治理体系中儿童主任的职业身份塑造[J].青年研究,2022(4):1-12.
- [34]全国农村留守儿童信息管理系统正式启用[EB/OL].(2017-10-11)[2023-05-18].https://www.gov.cn/fuwu/2017-10/11/content_5230943.htm.
- [35]渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理:基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127.
- [36]彭华民.中国组合式普惠型社会福利制度的构建[J].学术月刊,2011(10):16-22.
- [37]颜德如,张玉强.新时代社区应急管理变革:逻辑、困境与模式选择[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2021(6):36-43.

The Welfare Governance Mechanism Construction and Practice Path for Vulnerable Children from the Perspective of Resilience Governance

Liu Yulan Peng Huamin

Abstract: The welfare governance of vulnerable children is an important component of the national governance system. In recent years, social risks have shown a composite characteristic, and the high complexity and uncertainty of social risks have brought new challenges to the growth and development of vulnerable children. It is found that vulnerable children face multi-dimensional vulnerability, which is manifested in the multiplicity of individual risks, lack of informal social support, and rigidity of the welfare supply system. To reduce the multidimensional vulnerability of children in need, it is necessary to embed resilience governance into the welfare governance system for vulnerable children, and build a governance mechanism that includes dynamic adjustment of multiple entities, collaborative governance of multiple entities, internal exploration and integration of resources, and information interconnection. At the same time, at the operational level, the negative impact of sudden and routine risks on vulnerable children is resolved through practical paths of response, intervention, and resilience. Resilient governance also helps to innovate welfare policies for vulnerable children from both functional and tool combinations.

Key words: vulnerable children; vulnerability; welfare governance; resilience governance

责任编辑:海玉