

# 社会组织参与事实无人抚养儿童救助的困境研究

——以C市“牵手有家”项目为例

潘文格

华南师范大学 广东广州 510000

**摘要:**近年来,我国事实无人抚养儿童的救助问题受到了社会各界的关注和重视。当前社会组织参与事实无人抚养儿童救助的工作虽有一定政策指引,但尚未形成完全成熟的理论体系和实践模式。以“牵手有家”项目为例,社会组织在参与事实无人抚养儿童救助活动的暴露了救助资金保障不足、救助项目亟待完善、救助参与意识薄弱的问题。解决这些问题主要的对策包括加强政府相关法律法规出台、提高社会组织的救助水平、健全市场参与机制以及增强社会公众参与的思想意识等。

**关键词:** 社会组织; 事实无人抚养儿童; 社会救助

## 一、研究背景

近年来,事实无人抚养儿童的救助问题成为中国社会各界的热议话题,国家政府也将此放在重要的关注地位。“事实无人抚养儿童不是孤儿,但却像孤儿一样生活,甚至更糟。”这一事实使社会组织参与事实无人抚养儿童的救助成为必要。“事实无人抚养儿童”的相关救助政策仍处于起步阶段。目前,出台并实施事实无人抚养儿童的救助制度的省份有粤、川、陕、黔、鲁和重庆等部分省市,这对于帮助此类儿童群体是非常有益的。2016年,广东省民政厅与广东省财政厅联合发布《关于建立事实无人抚养儿童基本生活保障制度的通知》。2019年,广东省民政厅发布《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》,协助社会组织开展事实无人抚养儿童的救助工作。但社会组织参与事实无人抚养儿童救助的服务仍处于探索阶段,并没有完全成熟的理论体系和实践模式,所以在其参与事实无人抚养儿童帮扶的同时也暴露了许多难题和弊端。

本文立足于广东省民政厅开展的百家社会组织走近留守和困境儿童“牵手行动”中的C市行动,即“牵手有家——关爱事实无人抚养儿童”项目(以下简称牵手有家项目),采用个案研究的方法,运用深度访谈法和实地观察法收集项目运营中多个社会组织主体的参与情况,针对调查中多主体共同参与救助活动所发现的问题进行分析和提出对策,旨在厘清社会组织参与事实无人抚养儿童救助中的方式和现状,促使社会组织建立科学合理的救助制度,改善当前救助模式的不足,发展本土化的可持续的事实无人抚养儿童救助模式。

## 二、社会组织参与事实无人抚养儿童救助存在的问题

目前“牵手有家”项目的各项救助措施已经有一定的效果,但是通过调查的来的资料详细分析发现,“牵手有家”项目中社会组织参与事实无人抚养儿童救助还存在一些不足,这些不足在一定程度上阻碍了救助工作的顺利开展,这就是:

### 1. 筹资渠道狭窄

“社会组织的资金来源与其产生的背景、与政府和其他组织的关系及组织发起人的个人关系网络有很大关系”<sup>[1]</sup>。据笔者通过与项目工作人员的访谈了解,“牵手有家”项目的资金来源主要有两种途径:项目组成员内部捐赠和社会捐赠,这两种捐赠途径在项目中都起到一定作用,但同时也存在许多弊端。捐赠不稳定和不确定即为这两种形式的一大劣势,也因为捐赠方式的不完善,项目的开展受到了重重阻碍。“牵手有家”项目自开始筹备到实施行动的时间不长,取得的社会效应较为薄弱,获得政府的补贴亦十分有限。加之项目组发起的捐赠宣传信息不到位,方式单一,导致公众对项目作用的认识不足甚至是偏差的、歧视性的。项目组织的公益性活动遭到一些人的怀疑,被认为是“作秀”。由于小城镇经济、文化、信息欠发达,也难获得国际社会组织的资助。

### 2. 救助目标不明确

“牵手有家”项目的目标为:让事实无人抚养儿童在“不伤害他人,不伤害自己”的基础上,远离恐惧、自卑等负面情绪,达到心理健康成长的标准。“具体的目标应该符合具体化、可衡量、可实现、注重结果、时间限制的标准”<sup>[2]</sup>。而此目标并没有提出明确的量化标准,即

使项目引入了心理咨询师等专业测量心理健康成长标准的资源，却也没有明晰儿童目标达成的时间。据笔者调查，救助活动的志愿者能力参差不齐，对目标的认同感也各不相同，许多人在访谈过程中甚至说不出项目的目标。失去了明确目标的指导和督促，项目的开展亦会受到阻碍。

### 3. 政府人员参与救助理念落后

随着近年国家保障困境儿童的各项意见的出台，原先的对于事实无人抚养儿童救助的方式也发生了变化，由单一的政府全力救助转变为以政府主导，多元社会力量共同参与的方式。总体而言，这种转变是值得庆祝的。然而目前事实无人抚养儿童的救助水平仍处于不发达阶段，以救助人员的专业水准为例，现今走在事实无人抚养儿童救助管理工作的一线主体仍然普遍存在专业水平低、专业素质不齐的缺陷和不足。在“牵手有家”项目的开展过程中，当地民政办干部、村干部起到很大的协助组织作用。但这些协助项目开展的政府人员大多还需兼顾其自身本职工作，他们之所以参与进项目组的救助工作中来，很重要的一个原因是上头发布监管和配合的要求，这就容易使地方政府人员在救助活动中的参与流于形式；另一方面，他们在具体的救助实践中很难贯彻专业的应对儿童行为与心理问题的价值理念，缺乏专业技巧和方法，难以保障事实无人抚养儿童救助的专业性。

### 4. 社会公众参与意识羸弱

社会公众作为参与事实无人抚养儿童救助的主体，本应是救助活动的有力支持者，但是，由于项目组缺乏多样的、符合本土特质的宣传形式，社会公众没有专门渠道了解项目的意义，因此参与救助的意识是相对羸弱的。此外，相较于经济发达地区，当地的经济落后，在事实无人抚养儿童身边的群体大多为农民和工人，对于社会组织发起的救助活动背后的理念和意义知之甚少。据笔者调研了解，“牵手有家”项目中“爱心父母”志愿者大多属于项目组单位的“熟人”，因为项目组的工作人员用心游说而参与其中。这也从侧面反映出在“牵手有家”项目目前的进展阶段，社会公众的参与感并不突出。

## 三、推进社会组织参与事实无人抚养儿童救助的对策

### 1. 推进项目专项资金管理政策

广东省政府应完善“牵手行动”各地级市项目的专项资金管理政策，确保制定的救助制度能够顺利地实施。一方面，通过C市民政办与“牵手有家”项目组的具体工作，对当地事实无人抚养儿童救助的经费需求保障进行彻底的摸底和测算，切实做好市一级的经费预算工作，

并努力争取到中央财政的支持。另一方面，要规范事实无人抚养儿童救助专项财政资金的使用，在绩效的考核和监督加强管理，杜绝专项资金被挤占和挪用的现象，维护事实无人抚养儿童的权益，确保满足条件的事实无人抚养儿童都能得到救助，确保这项惠民利民的大业能够得到顺利实施。

### 2. 建立专业化的救助工作队伍

当前“牵手有家”项目组的 社会组织专业性参差不齐，这些社会组织的成员多数不具备专业的助人理念和知识，而且对事实无人抚养儿童的特殊性以及他们的需求缺乏认知。在参与事实无人抚养儿童救助的过程中，部分工作人员和村镇干部常常表示自己的救助技能需要得到进一步的提高。他们有一颗做好工作的心，但对于如何将工作做得专业，避免出现伤害，这对他们仍是一个挑战，因此工作人员也极其渴望得到针对事实无人抚养儿童救助的专业知识的培训。这就要求“牵手有家”项目组定期对参与救助的工作人员提供相关的培训课程，建立一套职业化和专业化的工作人员成长制度。聘请有相关救助经验的专家进行指导，结合项目的目标设计培训课程内容，通过结合理论知识和救助过程实例的方式，使工作人员对救助过程的注意事项有更深入的了解。最后，以项目的开展时长为参照，加快救助工作人员吸收专业知识的脚步，辅以职业专业等级评定等阶段考核，加快救助工作者的职业化和专业化建设步伐，最终形成专业的事实无人抚养儿童救助队伍。

### 3. 增强社会公众参与意识

社会公众参与社会救助活动一大重要原因是他们自身有公益参与意识，而参与意识能够通过各种手段培养起来。在当今这个信息科技迅猛发展的时代，一个良好的舆论环境对社会公众投身事实无人抚养儿童救助活动至关重要。我们可以通过创新网络信息传递或利用媒体正向报道的方式，加强事实无人抚养儿童的救助理念，宣扬公益精神和志愿者文化，进而激发公众参与公益的积极性。同时，在宣传中注重营造良好的社会组织形象，科普社会组织参与事实无人抚养儿童救助的实际行动和成果成效，使社会公众看到社会组织在社会救助中发挥的作用，增强参与社会组织发起社会救助活动的信任度，最终将社会公众的参与社会救助意识培养起来。

### 参考文献：

- [1]江明修,李衍儒.政府采购法制与非营利组织:台湾经验[J].中国第三部门研究,2012,(01):19-21.
- [2]许一.目标管理理论述评[J].外国经济与管理,2006,(09):1-7.