

困境儿童政策解析及演进特点

——基于政策文本的扎根理论研究

孟亚男, 黄韵鸣*

华北电力大学法政系, 河北 保定

收稿日期: 2025年9月25日; 录用日期: 2025年10月28日; 发布日期: 2025年11月7日

摘要

目的: 分析我国中央层面出台的困境儿童政策现状及特点, 探究困境儿童政策的演进过程。方法: 梳理1992年到2025年29份中央出台的困境儿童政策, 通过NVivo12 Plus软件对政策文本进行扎根理论分析, 构建我国文旅融合政策演化模型, 并将政策划分为政策兴起期(1992~2009)、政策普惠期(2010~2019)、分类保障期(2020至今)3个阶段, 对每个阶段的政策特征进行描述, 分析政策演进逻辑。结论: 我国中央出台的困境儿童政策演进特征具有政策主体由单一趋向于多元、政策环境不断改善、政策工具日趋向好、政策工具综合运用、政策“社会性”措施有待提高、政策保障逐步完善等特点, 基于对政策文本的分析提出激励多元主体参与困境儿童保护、强化政府部门政策执行效能、优化困境儿童政策工具分布、深化措施满足困境儿童需求等建议。

关键词

困境儿童政策, 政策变迁, 扎根理论, 政策文本

Policy Analysis and Evolutionary Characteristics of Children in Difficulty

—Grounded Theory Research Based on Policy Texts

Yanan Meng, Yunming Huang*

Department of Law and Political Science, North China Electric Power University, Baoding Hebei

Received: September 25, 2025; accepted: October 28, 2025; published: November 7, 2025

Abstract

Objective: To analyze the current status and characteristics of central government policies for

*通讯作者。

文章引用: 孟亚男, 黄韵鸣. 困境儿童政策解析及演进特点[J]. 社会科学前沿, 2025, 14(11): 247-260.
DOI: 10.12677/ass.2025.1411994

children in difficult circumstances in China, and to explore the evolution of such policies. **Method:** We examined 29 central government policies for children in difficult circumstances issued between 1992 and 2025. Using NVivo12 Plus software, we conducted grounded theory analysis on the policy texts to construct an evolutionary model of China's cultural-tourism integration policies. These policies were categorized into three phases: the policy emergence phase (1992~2009), universal coverage period (2010~2019), and categorized protection period (2020-present). We describe the policy characteristics of each phase and analyze the logic of policy evolution. **Conclusion:** The evolution of China's central government policies for children in difficult circumstances exhibits several characteristics: a shift from single to multiple policy actors, continuous improvement in the policy environment, increasingly effective policy tools, comprehensive application of policy instruments, room for improvement in the "social" nature of policy measures, and gradually enhanced policy safeguards. Based on the analysis of policy texts, recommendations are proposed to encourage diverse stakeholders to participate in protecting children in difficult circumstances, strengthen the effectiveness of policy implementation by government departments, optimize the distribution of policy tools for these children, and deepen measures to meet their needs.

Keywords

Policies for Children in Difficulty, Policy Evolution, Grounded Theory, Policy Documents

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在党的第二十次全国代表大会的报告中,明确提出了“保障妇女儿童正当权益”的重要论述,这一举措深刻体现了党对推动妇女儿童全面进步事业的深切关怀与高度重视。2025年,国务院办公厅发布了《关于进一步加强困境儿童福利保障工作的意见》(国办发〔2025〕18号),明确提出要健全困境儿童的基本生活、医疗康复、教育帮扶、心理健康、人身安全及监护责任的六大支柱性保障体系,推动困境儿童保障工作从兜底性救助向高质量发展转型。2023年,民政部、教育部、卫健委等多部门共同颁布了《关于深化困境儿童心理健康支持与服务工作的指导意见》,该意见着重强调了加强针对困境儿童群体的心理健康关怀与服务体系建设,通过多元举措提升困境儿童的心理健康水平。同年民政部、中央网信办、最高人民法院、最高人民检察院等多部门联合发文《农村留守儿童和困境儿童关爱服务质量提升三年行动方案》,此方案布局了接下来三年内,我国政府在关怀农村留守及困境儿童领域的核心任务,旨在推动这两类儿童群体的全方位成长,确保他们的基本生存权、发展权、人身安全权及社会参与权等核心权益得到有效保障与促进。随着我国社会经济的蓬勃发展,关于困境儿童保护的政策体系日益健全,展现出愈加全面与细致的关怀,为孩子们的健康成长构筑了更加坚实的屏障。

困境儿童指未满18岁的青少年群体,他们因个体或家庭层面的因素,面临生存、成长及安全等多方面的严峻挑战,亟需政府及社会各界的深切关怀与有效援助。困境儿童的分类采用我国民政部的分类标准,即将困境儿童分为残疾儿童、重病儿童和流浪儿童3类。学术界关于困境儿童的政策研究,主要聚焦在以下两个方面:一是困境儿童政策演进趋势研究。我国困境儿童政策演变呈现出政策兴起期、儿童优先原则下的普惠期、后小康时代下的保障分类期的阶段性演进的特征[1]。在上世纪九十年代,我国困境儿童福利政策展现出鲜明的补偿性特质,聚焦于为那些处于不利地位或遭遇伤害的儿童群体实施必要的保障措施,而在2010年到2019年间困境儿童政策向适度普惠型特征转变[2]。二是困境儿童政策工具

的量化研究。我国在困境儿童领域的政策制定中, 权威型工具的使用相对频繁, 呈现出工具应用上的不均衡态势[3]。陈婷(2023)等人针对我国发布的 116 份儿童心理健康服务政策文本进行量化分析, 结果显示, 在工具使用上, 供给型政策工具占据了主导地位(占比 49.1%), 紧随其后的是环境型政策工具(占比 31.9%), 而需求型政策工具的应用则相对较少(占比 19.0%) [4]。

综上所述, 我国困境儿童政策的研究已经深入到其不同阶段的特征与发展趋势之中。然而, 值得注意的是, 目前针对国家层面困境儿童政策文本的深入扎根分析尚显匮乏。扎根分析作为一种科学的研究方法, 其核心在于通过归纳和演绎相结合的方式, 对复杂的社会现象进行细致入微的剖析, 为政策制定和实践提供坚实的理论支撑。因此, 深入探究困境儿童政策的发展脉络及其背后的变迁逻辑, 不仅是对学术研究的丰富贡献, 更是对实际工作实践的直接指引, 有助于我们更精准地把握现状, 进而优化和完善困境儿童保障体系。本研究对 1992 年至 2025 年间中央层面发布的 29 份困境儿童相关政策文本进行了系统的梳理和深入的扎根分析, 按照时间脉络将这些政策文本划分为不同的阶段, 并逐一揭示了每个阶段政策的特征、演进规律以及存在的问题, 期望能够为我国未来困境儿童保护事业的发展提供有价值的参考和借鉴。

2. 研究设计

2.1. 数据来源

本研究所采用的政策文本主要来源于北大法宝数据库、中国政府网。首先, 选取北大法宝数据库作为数据来源, 利用高级检索功能, 标题以“困境儿童”为关键词进行检索, 再在全文选项中以“儿童”为关键词进行检索, 并根据以下原则进行筛选样本: ① 政策法规内容与困境儿童密切相关; ② 仅选用中央层面颁布的政策文件, 包括去除地方出台的困境儿童政策; ③ 政策文献选取类型包括行政法规、部门规章、通知规划等; ④ 政策选取时间范围为年 1992 年 2 月 16 日至 2025 年 9 月 1 日。最终确定政策文本 29 份。我国中央各部委关于困境儿童的年度发文量趋势见图 1。1992~2009 年, 我国关于处在困难条件下儿童的政策刚刚起步, 因此相关的政策发文量较少。2010~2019 年, 我国中央层面开始关注“困境儿童”, “困境儿童”进入政策议程。值得注意的是, 2020~2025 年仅 5 年的时间, 政策发文量与过去的十年(2010~2019)年发文量基本相同。我国中央层面关于困境儿童的政策发文量呈线性上升的趋势。

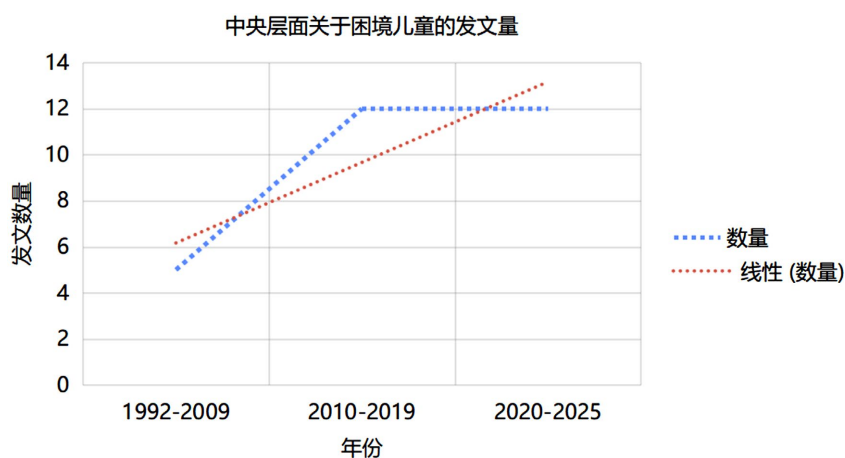


Figure 1. Distribution chart of central government policies for children in difficult circumstances in 1992~2025

图 1. 1992~2025 年中央层面困境儿童政策数量分布图

笔者利用 NVivo12 Plus 对提取的政策节点生成词云图进行词频分析, 对政策文本进行主题挖掘(见

图2), 关键词出现的频次越多, 字号越大。从图2中可以看到所分析的政策文本主要关注儿童、服务、发展、保障、社会等。



Figure 2. Policy text word cloud analysis chart

图 2. 政策文本词云分析图

2.2. 研究方法

2.2.1. 政策文本分析

政策文本分析法作为一种科学的研究手段，能够深入理解和解释政策的具体内容，揭示政策背后的内在逻辑和价值取向，从而为政策的制定、执行和评估提供有力的科学依据。本研究运用政策文本分析法，对现有中央层面的困境儿童政策进行了全面而深入的分析，旨在梳理这些政策的历史发展演变趋势，探究其在不同历史时期的主要关注点、实施策略及成效。通过这一研究，我们可以更加清晰地了解我国困境儿童工作的主要方向和政策演变轨迹，对于进一步优化和完善困境儿童政策体系，提升政策实施效果，具有重要的参考价值和实际意义。

2.2.2. 扎根理论

扎根理论(Grounded Theory, GT)是由哥伦比亚大学的 Anselm Strauss 和 Barney Glaser 两位学者共同发展出来的一种定性研究方法[5]。其核心主张在于, 基于经验素材构建理论体系, 着重于系统性地搜集资料后, 运用归纳推理方法, 提炼出能够揭示事物本质特征的关键概念, 进而依据这些概念间的相互关联, 构建出相应的社会理论框架。使用扎根理论对困境儿童政策进行文本分析, 不仅能够深入理解政策的本质与内在逻辑, 揭示政策背后的深层含义和目标, 还能有效发现政策中可能存在的潜在问题和不足之处, 为政策的制定、完善和优化提供科学依据和有力支撑。同时, 这种方法也促进了理论与实践的紧密结合, 使得研究成果能够更好地应用于实际政策制定和执行过程中, 从而推动困境儿童政策领域的学术研究和实践探索不断向前发展。

3. 基于扎根理论的困境儿童政策演化模型构建

3.1. 开放式编码

开放式编码(Open Coding)是扎根理论(Grounded Theory)中的重要方法。研究者对收集到的原始资料

进行深入的分析 and 解读, 对资料中的词句、段落等片段进行概念化、抽象化的标识, 以揭示出隐藏在资料中的概念、主题、范畴及其相互关系[6]。笔者将 29 份政策文本导入到 NVivo12 plus 进行编码分析, 鉴于 141 份文件中, 并非所有文件的全文都是有关困境儿童的内容, 因此在编码过程中仅对困境儿童相关内容进行编码, 最终提炼出 3662 个初始概念。限于篇幅, 仅展示部分编码, 见表 1。

Table 1. Examples of conceptual encoding

表 1. 概念化编码举例

初始概念	原始资料摘录
儿童保健服务	建设儿童保健服务网络, 做好儿童健康管理, 规范预防接种和防治龋齿, 降低近视及肥胖发生率。
儿童保障政策	落实孤儿和事实无人抚养儿童保障政策, 明确保障对象, 规范认定流程, 合理确定保障标准。
儿童福利制度	提升儿童福利水平, 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。//逐步建成与国家经济社会发展水平相适应、与相关福利制度相衔接的适度普惠型儿童福利制度体系。
家庭环境	创造良好家庭环境, 满足儿童身心发展需要, 培养儿童良好行为习惯和健康生活方式, 提高安全意识和自救自护能力。//强化家庭是抚养、教育、保护儿童, 促进儿童发展第一责任主体的意识, 大力支持家庭提高抚养监护能力, 形成有利于困境儿童健康成长的家庭环境。
儿童关爱服务	各地要将农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障纳入政府购买服务指导性目录, 并结合实际需要做资金保障, 重点购买走访核查、热线运行、监护评估、精准帮扶、政策宣传、业务培训、家庭探访督导检查等关爱服务。
儿童身心发展	把依法保障儿童生存、发展和受保护的权力, 促进儿童全面健康成长作为创建活动的出发点和落脚点, 从儿童身心发展特点和利益出发处理与儿童相关的具体事务, 保障儿童利益最大化。
.....	

对原有政策文本进行初始概念化后, 接着对初始概念进一步范畴化, 得到社会发展环境、儿童发展环境、建设困境儿童服务网络等 21 个基本范畴, 见表 2。

Table 2. Categorization coding status

表 2. 范畴化编码情况

基本范畴	包含的初始概念	基本范畴内涵	基本范畴的定义依据
中共中央	中央社会治安综合治理委员会	政策文件发文机构中共中央及其下属机构	本文将政策主体划分为中共中央、全国人大、国务院、各部委, 根据文旅融合政策发布主体实际情况, 添加银行、独立法人、社会团体 3 个基本范畴。
国务院	国务院妇女儿童工作委员会、国务院办公厅、国务院妇儿工委办公室、民政部、教育厅	政策文件发文机构包括国务院及其下属机构	
银行	国有商业银行、中央银行	政策文件发文机构包括银行机构	
独立法人	村(居)民委员会	政策文件发文机构包括法律规定独立享有民事权利和承担民事义务的组织	
社会团体	工商业联合会、中华全国妇女联合会	政策文件发文机构含非营利性社会组织的	

续表

社会发展环境	网络环境、妇女平等权利发展、家庭环境、儿童可及的基本公共服务、社会支持体系	政策中提到的社会发展现状	社会环境广义上包括社会政治环境、经济环境、文化环境和心理环境等大的范畴, 它们与组织的发展也是息息相关的。根据本研究提取到的有关环境内容, 将环境因素分为旅游业发展环境、文化业发展环境、文旅融合现状、经济市场环境、科学技术应用环境。
经济发展环境	儿童家庭经济、当地经济发展情况、经济发展优势、经济制度	政策中提到的经济发展现状	
文化教育环境	儿童保护教育中心、教育保障水平、儿童法治教育、推广家庭教育	政策中提到的儿童教育发展现状	
儿童发展环境	儿童发展保护、儿童发展需要、儿童发展差距、全社会参与	政策中提到的儿童环境发展现状	
需求型政策工具	试点示范、两岸融合发展示范区、人才发展激励机制	政府通过一系列措施推动儿童发展需求促进困境儿童福利发展	政策工具包括供给型、环境型、需求型政策工具
环境型政策工具	未成年人保护法、保障儿童生存权、困境儿童关爱服务体系考核评估、儿童发展规划、儿童卫生保健教育目标、家庭教育规划、财政预算	政府通过法律法规、目标规划、考核评估、财政支持等手段间接推动困境儿童福利的发展	
供给型政策工具	数字化家庭、教育培训、组织协调、困境儿童信息、信息化服务教育	政府在供给端出台各种措施促进和便利困境儿童的福利发展	
法律法规	法律政策体系、儿童法律援助	我国相关的儿童法律和法律援助	本研究提炼
监督管理	监督家庭、考核监督体系	政策中提到的监督困境儿童发展的方法	
政策引导	引导家庭分隔、教育引导、儿童特色发展引导	政策通过多种方式引导困境儿童发展	
协调发展	儿童工作协调、儿童关爱保护领导协调机制	政策通过协调国家机关及其工作人员以确保政策落地	
建设困境儿童服务网络	依托县级儿童福利机构、救助保护机构、特困人员救助供养机构、残疾人服务机构、城乡社区公共服务设施	政策中从各主体协调方面完善困境儿童福利的措施	本研究提炼
完善困境儿童法治建设	推动儿童福利法制建设, 健全儿童福利保障尤其是困境儿童福利保障制度	政策中从法律制度方面完善困境儿童福利的措施	
儿童福利分类保障	建立“一普四分”的适度普惠型儿童福利分类保障制度//将各层次儿童予以类型区分	政策中从儿童类型方面完善困境儿童福利的措施	
完善儿童福利服务	探索建立社会化的儿童福利服务体系	政策中从儿童福利服务方面完善困境儿童福利的措施	
提高儿童福利机构质量	推进儿童福利机构优化提质//改善儿童福利机构设施条件	政策中从儿童福利机构方面完善困境儿童福利的措施	

3.2. 主轴编码

主轴编码位于开放性编码之后，作为编码层次递进的中间环节。它旨在深度剖析政策文本分析过程中通过开放式编码所揭示的内容，进一步挖掘并重构这些元素之间潜藏的深层关联，以新颖的视角整合内在逻辑。笔者综合考虑概念及概念与初始范畴之间的关系，共总结出 21 个基本范畴，并对 21 个基本范畴进一步归纳总结出 5 个主范畴，即政策主体、政策环境、政策工具、政策措施、政策保障，如表 3 所示。

Table 3. Spindle encoding status
表 3. 主轴编码情况

主范畴	基本范畴
政策主体	中共中央
	国务院
	银行
	独立法人
	社会团体
政策环境	社会发展环境
	经济发展环境
	文化教育环境
	儿童发展环境
政策工具	需求型政策工具
	环境型政策工具
	供给型政策工具
政策保障	法律法规
	监督管理
	政策引导
	协调发展
政策措施	建设困境儿童服务网络
	完善困境儿童法治建设
	儿童福利分类保障
	完善儿童福利服务
	提高儿童福利机构质量

3.3. 选择性编码

在质性研究的深入剖析阶段，选择性编码旨在将主轴编码阶段提炼的多项主要范畴进行更为精细

的考察, 从中提炼出核心范畴, 并以此为基石, 系统地构建出该核心范畴与其他范畴之间错综复杂的互联网络。这一步骤旨在通过寻找贯穿案例的“故事线”来联结所有范畴, 从而形成一个具有涵盖性的理论框架[7]。笔者对主轴编码、开放式编码及初始概念进行了深入分析、挖掘与整合, 发现困境儿童、家庭、社会以及经济发展的现状对我国困境儿童政策的演进具有显著影响。这四个关键因素共同塑造了困境儿童政策的宏观环境。作为政策主体的中央政府, 在全面分析当前政策环境的基础上, 基于理性选择, 选择适宜的政策工具, 并采取与时代发展相适应的政策措施, 不断优化困境儿童的政策环境, 旨在推动困境儿童福利体系的完善与发展。同时, 政策主体还通过提供政策支持、加强监督监管、实施财政补贴、促进协同发展等综合手段, 确保困境儿童相关政策的顺利执行。而政策的实施又会对政策环境产生反馈影响, 形成一个持续循环的动态过程。基于此, 笔者围绕“政策主体”、“政策环境”、“政策工具”、“政策措施”和“政策保障”这五个核心范畴, 构建了“困境儿童政策演化模型”, 具体如图 3 所示。

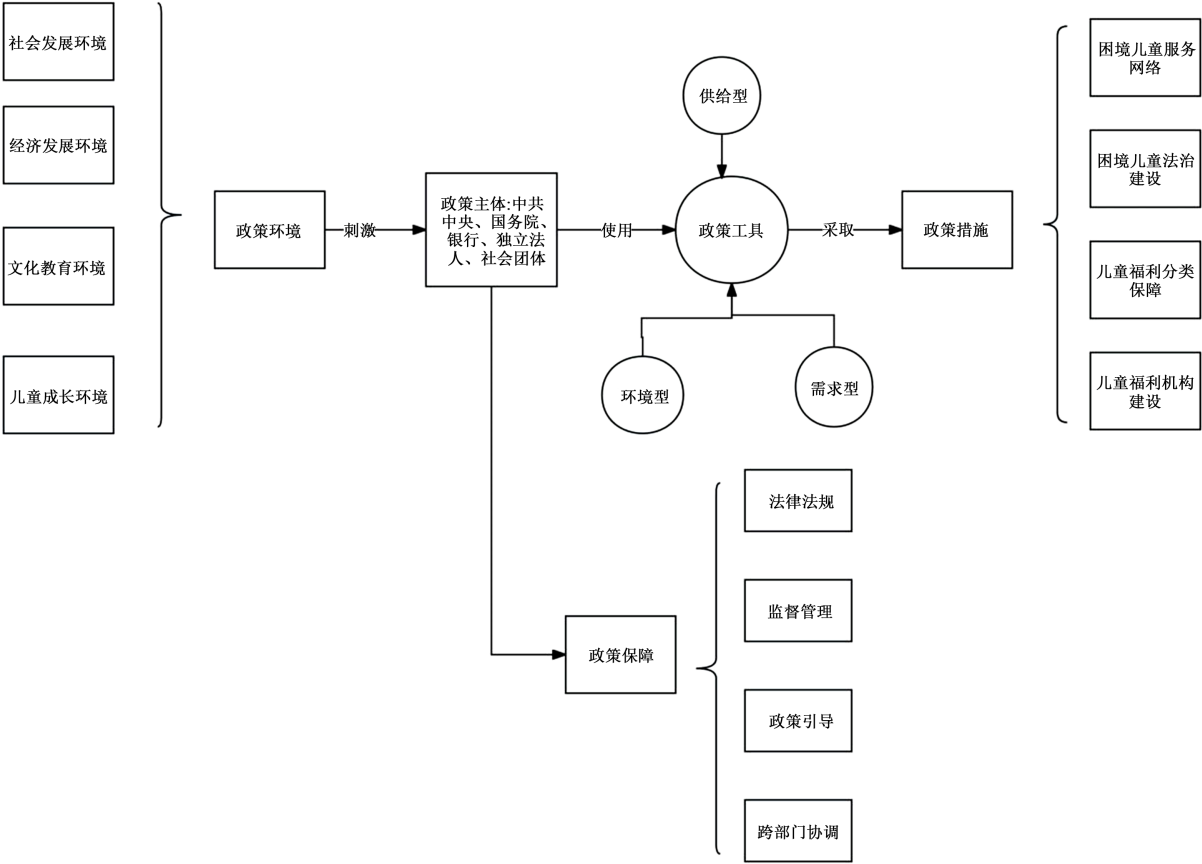


Figure 3. Evolutionary model of China's policies for children in difficult circumstances
图 3. 我国困境儿童政策演化模型

3.4. 饱和度检验

在针对新政策实施编码分析之际, 若新收集的数据未能再为理论框架的丰富提供新的洞察或贡献, 则可视作达到了理论饱和的状态[8]。为确保编码工作的完备性与理论饱和度的真实性, 笔者预留了两份政策文件作为未编码样本, 专用于检验此饱和度。通过对这些预留文件进行彻底的三级编码分析后, 未发现任何新概念、新范畴或新关系浮现, 从而初步确认了所构建模型具备高度的理论饱和性。

4. 困境儿童政策演进

4.1. 困境儿童政策演进阶段

4.1.1. 政策兴起期(1992~2009)

我国困境儿童福利保障体系的建立工作,其源头可追溯至20世纪90年代国家层面的政策。“困境儿童”这一群体最早于1992年的《九十年代中国儿童发展规划纲要》中出现,标志其开始进入政策议程,进入政府决策视野。虽然在《九十年代中国儿童发展规划纲要》文件中没有明确提出“困境儿童”这一名词,但该纲要提出要保护“处于不利环境中的儿童”,包括残疾、来自离异家庭、遭受自然灾害、经济贫困、无家可归等极端困境下的儿童。1995年,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发〈中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见〉的通知》聚焦于困境儿童的具体问题,要求各级党委和政府重视流动儿童的生存问题。之后,一系列针对特定困境儿童群体的专项政策相继出台,“困境儿童”这一概念的内涵逐渐丰富,但尚未形成统一的界定。2001年,“困境儿童”这一概念首次出现在中央层面的政策文件中。国务院发布的《中国儿童发展纲要(2001~2010年)》中首次出现“困境儿童”这一名词,具体表述为“创造良好的家庭环境等社会环境方面的目标,突出了对残疾儿童、孤儿等困境儿童的保护”。“困境儿童”这一学术名词正式进入我国的政策文件并开始被广泛使用。这一举措引领了民政系统在儿童保护领域的革新,促使该系统正式启用“困境儿童”概念,并着手探索孤残儿童身心健康成长所需的供养模式,同时试点实施了一系列针对困境儿童的具体保护项目。2009年,全国妇联携手多个部委形成强大合力,将保护困境儿童这一议题推至国家儿童福利政策舞台的中央,成为政策核心关注焦点。

既有研究如于建琳、宣朝庆(2019)所指出,上世纪九十年代我国困境儿童福利政策展现出鲜明的补偿性特质,主要聚焦于为处于不利地位或遭遇伤害的儿童提供必要的保障措施,并将儿童保护置于核心地位[2]。然而,与其提出的“补偿性”特质不同,本研究发现政策兴起期(1992~2009)已蕴含“发展性”的萌芽,体现在政策不仅关注为残疾、离异家庭、遭受自然灾害、经济贫困及无家可归儿童提供基本生活救助和紧急庇护这一“补偿性”核心,还初步涉及了对教育机会、长期发展环境和社会融入的支持。例如,2001年《中国儿童发展纲要(2001~2010年)》首次正式使用“困境儿童”概念时,就明确提出要“创造良好的家庭环境等社会环境”,并特别突出了对残疾儿童、孤儿等群体的保护,其目标已包含改善儿童发展的社会环境和条件,超越了单纯的经济或生存援助。这为2010年后政策向“适度普惠”和“分类保障”的演进奠定了基础,体现了从“补救生存”到“关注发展”的早期政策理念过渡。

4.1.2. 政策普惠期(2010~2019)

2010年至2019年是我国困境儿童政策发展的普惠期,这一阶段的重要特征是从以往针对特定群体的“补缺型”福利模式,逐步转向建立覆盖更广、内容更加系统的“适度普惠型”儿童福利体系。该时期的政策演进以多项关键政策的出台为标志,体系性显著增强,覆盖范围持续扩大。

2010年,国务院发布《关于加强孤儿保障工作的意见》(国办发〔2010〕54号),系统建立孤儿生活、医疗、教育、住房等多维保障制度,这一政策首次从国家层面明确了儿童福利的“保障型”导向,体现出国家在儿童福利供给中的主体责任不断增强。2011年,《中国儿童发展纲要(2011~2020年)》明确提出“扩大儿童福利范围,推动儿童福利由补缺型向适度普惠型转变”。这对加强各类困境儿童的救助与服务具有里程碑意义。2012年全国民政工作会议进一步强调推进普惠型福利制度,拓展困境类型与福利内涵。2013年,民政部发布《关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》(民函〔2013〕206号),明确将儿童划分为孤儿、困境儿童、困境家庭儿童和普通儿童四个层次,界定“困境儿童”包括残疾、重病、流浪三类,为精准施策提供依据,并通过试点积累推广经验。2016年,国务院印发《关于加

强困境儿童保障工作的意见》(国发〔2016〕36号),将事实无人抚养儿童、贫困家庭儿童等纳入保障,构建“家庭尽责、政府主导、社会参与”的全方位保障体系,实现制度整合与顶层设计突破。2019年,民政部联合十部门出台《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》(民发〔2019〕34号),重点补齐农村制度短板,加强基层队伍建设,完善强制报告、监护干预等机制,显著提升农村困境儿童服务的可及性与有效性。这一时期,政策逐步系统化、普惠化,覆盖对象持续扩展,服务体系日益完善,为我国困境儿童分类保障和制度优化奠定坚实基础。

既有研究如吴莹(2023)指出,我国福利政策长期存在“去家庭化”与“再家庭化”的内在张力,认为家庭仍是照料责任的实际承担者,而国家对其支持仍显不足[9]。然而,本研究基于政策文本分析发现,该观点未能充分反映此阶段国家通过系列政策对家庭进行系统性支持与能力建设的积极探索。政策的突出特点并非简单强化国家责任或向家庭转嫁责任,而是致力于构建“政府主导、家庭尽责、社会参与”的协同治理架构。例如,2019年民政部等10部门联合印发的《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》(民发〔2019〕34号)文件要求设立儿童主任和儿童督导员,其核心职责包括“指导监督家庭依法履行抚养义务和监护职责”。这支基层工作队伍本质上是将国家力量延伸至家庭和社区,通过入户走访发现需求、链接资源解决困难,体现了国家对家庭监护的制度化支持、补充与赋能。因此,政策普惠期内,国家通过明晰各方责任、构建基层支持网络、提供经济与服务保障、建立监护干预与补充机制等一系列制度安排,积极探索国家与家庭责任共担、支持与合作的发展路径。这些举措既赋能家庭履行主体责任,又在家庭功能不足时提供有效补充与兜底响应,共同构建有利于困境儿童健康成长的支持性环境。

4.1.3. 分类保障期(2020 至今)

2020年至今,我国困境儿童政策进入“分类保障期”,政策导向进一步从普惠性保障向精细化、专业化分类服务转变。该阶段在普惠期成就基础上,着力推进保障对象细分、服务内容深化及多部门协同机制的完善,体现出更强的系统性和精准性。

2021年,国家《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出“强化困境儿童分类保障体系”的要求,并强调深化农村留守儿童关怀服务,完善孤儿和事实无人抚养儿童保障机制。同年,国务院颁布《中国儿童发展纲要(2021~2030年)》,从救助对象类型细分和救助服务多样化两个维度,为困境儿童福利服务的发展指明方向。2022年,全国妇联联合教育部等11部门印发《关于指导推进家庭教育的五年规划(2021~2025年)》,突出对特殊需求和困境儿童家庭的专业化指导服务机制的完善。同年,全国共有35.1万名事实无人抚养儿童被纳入保障体系,表明多元化服务网络正在实质运作并提升覆盖效果。2023年,民政部等部委共同出台《关于加强困境儿童心理健康关爱服务工作的意见》,明确将心理健康服务置于核心位置,倡导按人分类、个性化干预的策略,显示政策关注点从基本生存权向心理发展权延伸。至2025年,国务院办公厅发布《关于进一步加强困境儿童福利保障工作的意见》(国办发〔2025〕18号),系统提出构建“六大保障体系”——基本生活、医疗康复、教育帮扶、心理健康、人身安全与监护责任,推动困境儿童保障从兜底救助迈向高质量发展。

本研究发现,2020年以来的分类保障期呈现出政策导向从普惠性保障向精细化、专业化分类服务转变的显著特征,其标志性事件包括2021年“十四五”规划明确提出“强化困境儿童分类保障体系”,以及2025年国务院办公厅意见系统构建涵盖基本生活、医疗康复、教育帮扶、心理健康、人身安全与监护责任的“六大保障体系”,推动政策目标从兜底救助迈向高质量发展。既有研究为此转向提供了深层动因的支持与补充,如顾子晨(2022)指出,困境儿童福利政策存在政策设计碎片化、福利供给主体单一、非营利组织参与救助能力不足、救助跟踪长效机制欠缺以及救助整合机制联动性能不足等问题[10]。这一批评揭示了普惠期政策在服务可持续性与专业性方面的局限,也为分类保障期的精细化改革提供了现实依

据：另外，苑宁宁(2025)分析认为，2025 年国务院办公厅发布《关于进一步加强困境儿童福利保障工作的意见》(国办发〔2025〕18 号)，通过统一“困境儿童”概念和系统构建六大体系，实现了从“补缺型”向“权利保障”的历史性跃升[11]，这一观点与本研究强调的系统性突破高度呼应。通过对比可见，本研究侧重于政策顶层设计的导向转变，而既有研究则从问题驱动视角揭示了转型的现实必要性，二者共同表明，分类保障期的精细化取向不仅代表对普惠期的制度升级，更是对基层实践中“服务碎片化”等挑战的直接回应。

4.2. 困境儿童政策演进逻辑

4.2.1. 政策主体由单一到多元

从政策主体的视角分析，我国困境儿童保障政策的制定主体正经历着从单一向多元化的深刻转变。早期，政府作为主导力量，在制定相关政策时往往采取独立发文的形式，其中，国务院妇女儿童工作委员会扮演着核心角色。然而，随着党的十八大召开，这一格局发生了显著变化，民政部、教育部、公安部、国资委、全国总工会、国家发改委、国家卫生健康委员会、最高人民法院等多个部门开始联合行动，共同发布政策文件，通过跨部门协作的方式，为困境儿童在全社会范围内编织起一张坚实的社会安全网，从多个维度为他们提供必要的支持和援助。同时，政府还积极倡导并推动社会福利机构和慈善组织加大对困境儿童的帮扶力度，进一步拓宽了支持体系。这一转变标志着困境儿童保障工作从政府单一领导向多元主体共同参与的模式演进，鼓励社会各界，包括社区、公民个人以及非营利组织等，都积极投身到困境儿童的保障工作中来，共同为他们的健康成长贡献力量。

4.2.2. 政策环境日趋向好

从政策编码可以看出，我国针对困境儿童保护的政策环境正经历着显著且积极的变革，呈现出持续优化与增强的态势。我国困境儿童保护的政策环境持续优化，这得益于经济实力的快速增长，为社会福利事业提供了坚实的物质基础。党的二十大以来，社会、经济、文化教育等多方面进步显著，共同构建了更有利于儿童保护的整体环境。网络技术发展拓宽了信息渠道，加强了社会监督，也提升了政策传播效率和公众参与度。妇女权益的改善促进了家庭和谐，基本公共服务在教育、医疗和心理等领域不断强化，助力困境儿童获得更全面的支持。政府、社会组织、企业及志愿者等多方协作，逐步形成覆盖广泛的社会保护网络。然而，当前仍面临服务质量不均、跨部门协调不足、地区差异明显等挑战，亟待进一步解决。

4.2.3. 政策工具综合运用

从表 2 中的政策编码可以看出，政府在应对困境儿童问题时，策略性地采取了多样化的政策工具，其中环境型政策工具占据主导地位，紧随其后的是供给型政策工具，而需求型政策工具的应用则相对较少。环境型政策工具的形式多样且不断演进，在我国主要通过立法强化、规划引领、财政保障及考核评估等强制性措施，为困境儿童政策的实施构筑了坚实的制度基础，显著提升了政策执行的效果与效率。

供给型政策工具直接作用于政策目标，涵盖资金支持、人才培育、设施建设、技术革新及信息资源等多维度内容。在信息化浪潮推动下，数字化家庭建设、困境儿童信息库构建及信息化教育服务推广成为创新手段，利用大数据与信息技术提升了保护的精准性和有效性，推动了社会福利事业的现代化。

需求型政策工具的核心策略在于运用政府补贴、试点项目及宣传倡导等方式，旨在提升社会对困境儿童议题的关注与参与，拓宽政策需求范围。鉴于当前政策发展阶段特点，财政支持尤为重要，政府采取部分地区先行试点策略，通过实践积累经验，逐步优化完善政策，待成效显著后推广至全国，科学推动困境儿童事业的全面进步。

4.2.4. 政策“社会性”措施有待提高

在政策优化过程中,需推动政策从单一“物质性”支持向综合“社会性”保障转型。当前政策多聚焦物质援助,如生活保障、教育补贴和医疗服务,虽缓解基本生存压力,却未能充分回应困境儿童在情感支持、心理健康、社会融入等深层次需求。因此,政策制定需转向一种更加全面、人性化的视角,强调“物质+社会”双重保障的并重,确保每一名儿童都能在身心两方面得到健康成长所需的环境和资源。回顾近年来的法律法规与政策性文件,如2012年修订的《中华人民共和国未成年人保护法》,其强调家庭环境营造与监护责任的履行,为构建有利于儿童成长的家庭环境奠定了基础。而2016年相继出台的《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》与《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》,则进一步明确了家庭在儿童成长中的首要责任,并倡导强化这一责任的落实机制。未来,政策执行应更加注重这些原则的具体化操作,比如设立专项基金支持家庭能力建设项目、推广社区家庭支持网络、引入专业社工机构提供个性化服务等,以实际行动填补家庭功能中的社会性短板。

4.2.5. 政策保障逐步完善

随着社会对困境儿童保护意识的不断深化,政策保障体系也经历了显著的成长与完善过程,逐步构建起一个多维度、全方位的支持网络。在困境儿童保护政策的兴起与普惠期,政策制定的重心聚焦于构建坚实的法律基石,通过出台一系列具有强制约束力的法律法规,为困境儿童的基本权利,特别是生存权、发展权、受保护权等,提供了法律层面的坚实保障。进入分类保障期,政策体系更加精细化和人性化,不再局限于单一的硬性规定,而是转向以引导性政策为主,强调跨部门之间的协同合作与信息共享。政府通过优化管理流程,推动数据化、智能化建设,实现困境儿童信息的精准识别与动态管理,为制定更加符合个体需求、具有高度可操作性和显著成效的政策措施提供了科学依据。这一时期,政策的制定与实施更加注重实效性与灵活性,旨在精准对接困境儿童在不同成长阶段面临的多样化需求,如教育援助、心理健康支持、家庭监护能力提升等。

5. 启示与思考

5.1. 激励多元主体参与困境儿童保护

近年来,党和国家对困境儿童政策的重要性与作用给予了高度关注。然而,回顾自1992年至2023年间的困境儿童政策,多数聚焦于指导如何为困境儿童提供具体的保护与援助措施,以及如何将社会各界的关爱与支持有效融入其成长环境中。鉴于当前困境儿童保护工作的紧迫性和重要性,国家层面亟需采取行动,对未来政策的工作重点进行深入细致的顶层设计与全面系统的制度安排。应进一步强化政府各部门、社会组织及家庭之间的协调配合,推动跨区域、跨领域的合作机制建立,携手合作,一起为困境儿童编织一张全方位、多层次的保护网。具体而言,应对困境儿童教育的特殊需求、心理健康干预、家庭支持服务、社会融入与参与等关键领域制定科学规划,并细化到具体实施路径与措施上,构建一个更加完善、高效的困境儿童政策体系,促进困境儿童保护工作的深度融合与持续发展,确保每一位困境儿童都能享有安全、健康、快乐的成长环境。

5.2. 强化政府部门政策执行效能

在困境儿童政策的执行过程中,强化政府部门的政策执行效能是一个多维度且深入细致的过程。首先,从政策环境的优化来看,政府需要完善与困境儿童保护紧密相关的法律法规体系,确保每一项政策措施都能在法律框架内得到有力支撑和严格执行。法律条款不仅要明确各部门的职责范围,还要设定清晰的问责机制,以保障政策执行的连续性和有效性。

在政府部门内部,明确职责分工、避免职能重叠是提升政策执行效能的前提。需强化部门间协同,利用信息技术促进信息共享与联动,确保政策执行各环节紧密相连。同时,构建完善的监督评估体系,对政策执行定期评估,及时发现并纠正问题,保障政策目标实现。此外,建立开放的反馈机制,鼓励社会各界参与监督,收集多方意见,为政策调整提供依据。

政府还应积极营造有利于困境儿童保护的社会氛围,包括加强家庭教育指导,提高家长对困境儿童问题的认识 and 关注;加强与社区的合作,鼓励有爱心有耐心的慈善人士或志愿者参与到困境儿童保护工作中来;利用现代信息技术手段构建困境儿童保护信息平台,实现资源共享和信息互通。政府应整合这些多元措施,全方位促进困境儿童的健康成长。

5.3. 优化困境儿童政策工具分布

在供给型政策工具的运用上,应强化政府在资金援助、专业人才培养、基础服务设施建设、技术创新引入及信息资源整合等方面的支持力度。制定并实施针对困境儿童的专业社工及护理人员培养计划,加强心理辅导、生活照料等技能培训;加大投入于儿童之家、特殊教育学校、康复中心等基础设施建设,优化儿童福利服务环境;同时,探索建立困境儿童信息服务平台,利用科技手段提升服务效率与精准度,确保困境儿童能够享受到更全面、高质量的服务。

在需求型政策工具的实施中,政府需通过政策激励,激发社会各界对困境儿童关注与支持的热情,激活社会资源,满足困境儿童在教育、医疗、心理等多方面的需求。通过政策引导,促进社会各界对困境儿童问题的认识与重视,鼓励企业、公益组织及个人参与困境儿童援助项目,拓宽援助渠道;同时,推动困境儿童保护与服务理念的國際交流,借鉴国际先进经验,提升我国困境儿童政策的国际影响力与实效性。

在环境型政策工具的部署下,政府需精心规划,平衡困境儿童保护与发展的长远利益与短期成效,营造有利于困境儿童健康成长的良好社会环境。深化与金融机构的合作,创新金融产品与服务,为困境儿童服务机构及家庭提供信贷支持、税收优惠及财政补贴等多元化金融支持措施;加强法律法规建设,完善困境儿童保护体系,保障其基本权益;同时,通过宣传教育,提升公众对困境儿童问题的认知度与参与度,形成全社会共同关爱困境儿童的良好氛围。

5.4. 深化措施满足困境儿童需求

为了更全面地满足困境儿童的需求,我们必须从多个维度出发,深入运用环境型、供给型和需求型政策工具。首先,在环境型政策工具方面,我们不仅要进一步完善与困境儿童保护相关的法律法规体系,确保每一个困境儿童都能在法律的保护伞下健康成长,还要通过广泛的政策宣传与教育,提高公众对困境儿童问题的认知度与关注度。同时,优化资源配置与整合也是关键一环,通过跨部门协作与信息共享,确保困境儿童服务资源的高效利用与合理分配。

其次,在供给型政策工具层面,我们需要从多个角度提升服务供给的质量与效率。这包括投入资金加强困境儿童服务设施的建设与改造,确保设施的安全性与舒适度;制定并实施专业人才培养计划,打造一支高素质、专业化的服务队伍;以及根据困境儿童的实际需求,不断创新服务模式与内容,提供更个性化、精准化的服务。这些措施将共同为困境儿童构建一个全方位、多层次的服务体系。

最后,在需求型政策工具方面,我们需要激发社会各界的参与热情,共同为困境儿童撑起一片爱的天空。这要求我们通过政策引导与激励措施,降低企业、社会组织及个人参与困境儿童援助项目的门槛与成本;同时加强社会宣传与动员工作,提高公众对困境儿童问题的关注度与参与度。此外,建立有效的反馈与评估机制也是必不可少的环节,它能够帮助我们及时了解服务对象的意见与建议,从而不断优化

化服务策略与内容, 确保服务工作的持续改进与提升。通过这些措施的实施, 我们相信能够汇聚更多的爱心与力量, 共同为困境儿童创造一个更加美好的明天。

5.5. 完善困境儿童政策保障体系

随着我国经济持续稳健发展及社会福利体系的不断完善, 困境儿童政策正面临新的机遇与挑战。鉴于近年来大众生活水平的显著提升, 社会各界对困境儿童群体的关注度也日益增强。在此背景下, 困境儿童政策需更加聚焦于儿童的实际需求与长远发展, 构建更加全面、有效的支持体系。

首先, 困境儿童政策应强化跨部门协同机制, 加强儿童福利、教育、医疗、司法等部门的沟通与合作, 形成工作合力, 共同为困境儿童提供全方位、多层次的保障与服务。通过联合制定政策、共享信息资源、协同开展服务等方式, 确保各项政策措施能够精准对接困境儿童的需求, 提高政策执行的效率与效果。

其次, 政策制定者应建立健全困境儿童服务评价机制, 定期对服务机构、服务项目及服务人员的工作成效进行评估与反馈。这不仅有助于发现存在的问题与不足, 及时加以改进与完善; 还能够激励服务提供者不断提升服务质量与水平, 为困境儿童提供更加优质、专业的服务。

最后, 困境儿童政策还应注重风险防范与应对机制的建设。针对困境儿童可能面临的各类风险与挑战, 如家庭变故、健康问题、教育困境等, 政策制定者应制定具体的应对措施与预案。同时, 加强与社会各界的合作与交流, 鼓励社会力量参与困境儿童救助与保护工作, 共同为困境儿童营造一个安全、健康、和谐的成长环境。

基金项目

2023 年华北电力大学“双一流”研究生人才培养建设项目“内化与创新:《社会学理论》课程建设”。

参考文献

- [1] 郭思佳, 雷钧安. 困境儿童福利政策的演进脉络、“发展”取向及其价值意蕴[J/OL]. 甘肃开放大学学报: 1-14. <https://qikan.cqvip.com/Qikan/Article/Detail?id=7113630106>, 2024-07-11.
- [2] 于建琳, 宣朝庆. 70 年来儿童福利的政策演进及其路径探析[J]. 社会建设, 2019, 6(5): 3-12+39.
- [3] 贾淑莹. 基于“目标-工具”匹配的特殊儿童教育政策工具偏好及推荐研究[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江大学, 2023.
- [4] 陈婷, 黄明昭, 方鹏骞. 二维框架下我国儿童心理健康服务政策文本内容量化分析[J]. 中国卫生事业管理, 2023, 40(1): 65-71.
- [5] Glaser, B.G., Strauss, A.L. and Strutzel, E. (1968) The Discovery of Grounded Theory; Strategies for Qualitative Research. *Nursing Research*, 17, 364. <https://doi.org/10.1097/00006199-196807000-00014>
- [6] 曹金容, 刘伟. 生态修复的政策特征及演化逻辑——基于扎根理论的政策文本实证研究[J]. 社会科学家, 2022(11): 85-94.
- [7] 司林波, 裴索亚. 跨行政区生态环境协同治理的政策过程模型与政策启示——基于扎根理论的政策文本研究[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2021, 42(6): 34-44.
- [8] 王璐, 高鹏. 扎根理论及其在管理学研究中的应用问题探讨[J]. 外国经济与管理, 2010, 32(12): 10-18.
- [9] 吴莹. 从“去家庭化”到“再家庭化”: 对困境儿童福利政策的反思[J]. 社会建设. 2023, 10(1): 29-41+56.
- [10] 顾子晨. 困境儿童福利制度问题与对策初探[J]. 公关世界, 2022(8): 167-168.
- [11] 苑宁宁. 儿童福利法治化建设的重大突破——解读《国务院办公厅关于进一步加强困境儿童福利保障工作的意见》[N]. 中国社会报, 2025-07-16(003).